

Abschlussarbeit

zur Erlangung der Magistra Artium
im Fachbereich 03 Gesellschaftswissenschaften
der Johann Wolfgang Goethe-Universität
Frankfurt am Main
Institut für Politikwissenschaft

**Thema: Wandel der schwedischen Arbeitsmarktpolitik
seit den 1990er Jahren**

1. Gutachter: Prof. Dr. Josef Esser
2. Gutachter: Dr. Klaus Roscher

vorgelegt von:	Anne-Kathrin Draeger
Geburtstag:	17. Februar 1983
Geburtsort:	Zossen
Einreichungsdatum:	29.08.2008

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre, dass vorliegende Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt sowie die Stellen der Arbeit, die anderen Werken dem Wortlaut oder dem Sinn nach entnommen sind, durch Angabe der Quellen kenntlich gemacht wurden.

Frankfurt, den 29. August 2008

Anne-Kathrin Draeger

Inhaltsverzeichnis

A.	Abkürzungsverzeichnis	iii
B.	Abbildungsverzeichnis	v
C.	Tabellenverzeichnis	vi
1.	Einleitung	1
2.	Theoretische Einbettung	5
3.	Das politische System Schwedens	9
3.1.	Merkmale des schwedischen Systems	9
3.2.	Das schwedische Parteiensystem.....	10
3.3.	Die politischen Akteure Schwedens	11
4.	Definitionen – Arbeitsmarktpolitik	13
4.1.	Passive Arbeitsmarktpolitik	14
4.2.	Aktive Arbeitsmarktpolitik	16
4.3.	Aktivierende Arbeitsmarktpolitik.....	16
5.	Untersuchungsgegenstand: Die schwedische Arbeitsmarktpolitik	19
5.1.	Rehn-Meidner-Modell	20
5.2.	Institutionen der Arbeitsmarktpolitik.....	22
5.3.	Der Verlauf der Arbeitsmarktpolitik von den 1920er bis zu den 1980er Jahren	24
6.	Forschungsstand.....	27
7.	Fragestellung und Hypothesen	30
8.	Quellen.....	32
8.1.	Dokumente	32
8.2.	Interviews	33
9.	Methoden.....	34
9.1.	Leitfadeninterview	34
9.2.	Qualitative Inhaltsanalyse	36
9.3.	Kategoriensystem	37
9.3.1.	Kategorie 1: Kontinuität.....	37
9.3.2.	Kategorie 2: Wandel.....	40
10.	Datenanalyse.....	43
10.1.	Vollbeschäftigung - ein übergeordnetes Ziel oder Relikt der Vergangenheit?	43

10.2. Die Umsetzung des Arbeits- und Leistungsprinzips – Aufgabe des Staates oder Pflicht des Einzelnen?	46
10.3. Passive Leistungen als Statuserhalt oder Grundabsicherung?	47
10.4. Traditionelle aktive Instrumente oder zunehmende Aktivierung?	51
11. Ergebnisse.....	62
12. Mögliche Fehlerquellen.....	67
13. Arbeitsmarktpolitik: Pfadkontinuität oder Pfadwechsel?.....	68
14. Hypothesenüberprüfung	74
15. Schlussbetrachtung	77
D. Literaturverzeichnis.....	79
E. Anhang.....	I
I. Deutscher Leitfaden.....	II
II. Englischer Leitfaden	III
III. Informationen zu Interviewpartnern	IV
IV. Transkription der Leitfadeninterviews.....	V
V. Unveröffentlichte und temporär verfügbare Literatur	XXVII

A. Abkürzungsverzeichnis

ALU	Arbetslivsutveckling = arbeitsmarktpolitisches Programm, das Erwerbslosen eine Tätigkeit außerhalb des regulären Arbeitsmarktes vermittelt
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen = die nationale Arbeitsmarktbehörde
AMV	Arbetsmarknadsverket = die schwedische Arbeitsverwaltung
bzw.	beziehungsweise
CP	Centerpartiet = die Zentrumspariei
d.h.	das heißt
FP	Folkpartiet liberalerna = die liberale Volkspartei
IFAU	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering = schwedisches Forschungsinstitut
KAS	Kontant arbetsmarknadsstöd = Arbeitslosenbeihilfe
KD	Kristdemokraterna = die christdemokratische Partei
LAN	Länsarbetsnämnd = Provinzarbeitsamt
LO	Landsorganisation = der schwedische Dachverband der Arbeitgebergewerkschaften
M	Moderata samlingspartiet = die Moderate Sammlungspartei
MP	Miljöpartiet = die Grüne Partei
NAP	Nationaler Aktionsplan
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RE	Regierungserklärung
RWB	Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung

SACO/SR	Sveriges akademikers centralorganisation/Statstjänstemännens riksförbund = der schwedische Dachverband der Akademikergewerkschaften
SAF	Svenska Arbetsgivarföreningen = der schwedische Dachverband der Arbeitgeber
SAP	Socialdemokratiska Arbetarepartiet = die sozialdemokratische Arbeiterpartei
SI	Sveriges Industriförbund = der schwedische Industrieverband
SNS	Studieförbundet Näringsliv och Samhälle = private schwedische Forschungsgruppe
SOFI	Institutet för social forskning = schwedisches Forschungsinstitut
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation = der schwedische Dachverband der Angestelltengewerkschaften
VP	Vänsterpartiet = die Linkspartei
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

B. Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Darstellung einer möglichen pfadabhängigen, selbstverstärkenden Sequenz 6

Abb. 2: Entwicklung der schwedischen Arbeitslosenquote 30

C. Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Prozentuale Bezugshöhe der Lohnersatzleistung	48
Tab. 2: Ergebnisüberblick der Datenanalyse.....	66
Tab. 3: Zusammenfassung der Hypothesenüberprüfung	76

1. Einleitung

Ein umfassender Wohlfahrtsstaat, der seinen Bürgern soziale Sicherheit und Vollbeschäftigung ermöglicht – so wird Schweden in der Wohlfahrtsstaatstypologie des Dänen Gøsta Esping-Andersen charakterisiert (Vgl. Esping-Andersen 1990: 223). Doch in der jüngeren Vergangenheit verliert das schwedische Modell an Vorbildcharakter. So berichtet die WELT im Jahr 2005 über „Schwedens versteckte Arbeitslose“ (Banze 2005), die sich nach Meinung von Gewerkschaftsökonom Jan Edling in der Frühverrentung oder im Krankenstand wiederfinden und so die Arbeitslosenquote beschönigen. Die Lektüre von Mauricio Rojas' Werk *Sweden after the Swedish Model* hinterlässt ebenfalls Risse in der perfekten Fassade. „The maximalist Welfare State suffered a crisis and was abandoned during the 1990's“ (Rojas 2005: 63). Damit gemeint sind Probleme am Immobilienmarkt und in der Bankenwelt sowie eine steigende Inflation, die Schweden zu Beginn der 1990er Jahre in eine wirtschaftliche Krise gleiten lassen (Vgl. Wintermann 2005: 116).

Die Motivation, sich aufgrunddessen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zuzuwenden, liegt darin, dass die ökonomische Krise nur drei Jahre anhält, die 1990er Jahre jedoch zum Jahrzehnt werden, in dem die Problematik der Arbeitslosigkeit einen zentralen Stellenwert einnimmt (Vgl. Kautto 2000: 20) und das Modell der Arbeitsmarktpolitik auf die Probe gestellt wird (Vgl. Björklund 1996: 196). Im Zeitraum von 1990 bis 1993 steigt die Arbeitslosenquote von 1,5 Prozent auf 8 Prozent. Dabei handelt es sich ausschließlich um den Prozentsatz Arbeitsuchender, die sich in der offenen Arbeitslosigkeit befinden und demnach eigenständig auf der Suche nach einer Erwerbstätigkeit sind. Zählt man auch diejenigen Schweden hinzu, die während ihrer Arbeitslosigkeit an einem arbeitsmarktpolitischen Programm teilnehmen, beträgt die Arbeitslosenquote 13 Prozent (Forslund/Krueger 2008: 4)¹. Das skandinavische Land befindet sich demnach in der schwersten Rezession seit den 1930er Jahren (Vgl. Lindbeck: 1997: 65).

Die bis zum Jahr 1990 vorherrschende niedrige Arbeitslosenquote erklärt sich unter anderem durch den Einsatz aktiver arbeitsmarktpolitischer Instrumente (Vgl. Esping-

¹ Bei dieser Quelle handelt es sich um ein unveröffentlichtes Manuskript, dass der Autorin zur Verfügung gestellt wurde und sich im Anhang der Arbeit im Kapitel V befindet.

Andersen 1990: 168 / Lindbeck 1997: 72 / Forslund 1997: 122). Mit der wirtschaftlichen Krise stellt sich jedoch die Frage, ob sich die Arbeitsmarktpolitik, bezüglich ihrer Ausrichtung, der neuen Situation angepasst hat.

Die Forschungsliteratur bestärkt das Vorhaben, die Entwicklung dieses Politikfeldes zu analysieren, denn angesichts der Beschäftigungskrise soll langfristig ein „radikaler Kurswechsel und damit ein Bruch mit der Vergangenheit“ (Zänker 1998: 23) vollzogen werden. Schwedische Forscher resümieren einen Wandel bezüglich des Vollbeschäftigungszieles der 1990er Jahre. „Under det senaste decenniet förefaller det [...] som om sysselsättningsmålet förlorat i betydelse gentemot önskan att hålla inflationen nere“² (Blomsterberg/Furåker 2002: 276). Zudem finden sich in den schwedischen Regierungserklärungen Hinweise auf eine Erneuerung und Reformierung der Arbeitsmarktpolitik (Vgl. RE 1992: 1 / RE 1996: 4). Die vorliegende Arbeit beleuchtet daher die Inhalte der Arbeitsmarktpolitik, denn „[d]as Vollbeschäftigungsland von einst zählt heute zu den Industrieländern mit den größten Beschäftigungssorgen“ (Zänker 1998: 64). Ziel ist es, eine deskriptive Darlegung dieses Politikfeldes im Zeitraum von 1991 bis 2007 vorzunehmen.

Das zentrale Forschungsinteresse besteht darin, zu untersuchen, ob die schwedische Arbeitsmarktpolitik einen Wandel bezüglich seiner Ziele, Prinzipien und Instrumente durchläuft. Es wird angenommen, dass mit der wirtschaftlichen Krise zu Beginn der 1990er Jahre 1) das Vollbeschäftigungsziel vernachlässigt wird, 2) das Arbeits- und Leistungsprinzip eine Erweiterung erfährt, 3) die passive Arbeitsmarktpolitik an Generosität verliert und 4) die aktive Arbeitsmarktpolitik mit aktivierenden Instrumenten ausgestattet wird. Bezüglich der theoretischen Einbettung verfügt die Politikfeldanalyse, wie sie hier vorgenommen wird, über zahlreiche Theoriestränge. Das Pfadabhängigkeitstheorem ist dabei *eine* Erklärungsmöglichkeit für den Wandel bzw. die Kontinuität der Arbeitsmarktpolitik. Methodisch wird zur Beantwortung der Forschungsfrage eine qualitative Vorgehensweise verwendet. Insgesamt werden vier Leitfadeninterviews mit Akteuren und Experten der schwedischen Arbeitsmarktpolitik, Regierungserklärungen, nationale Aktionspläne, Studien der schwedischen Arbeitsmarktforschungsinstitute, Regierungsdokumente und *Economic Surveys* der

² Übersetzung: „Während des vergangenen Jahrzehnts scheint es, als ob das Vollbeschäftigungsziel, gegenüber dem Wunsch die Inflation niedrig zu halten, an Bedeutung verloren hat.“

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) sowie relevante Forschungsliteratur einer Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring³ unterzogen.

Zunächst wird in Kapitel zwei die theoretische Einbettung vorgenommen sowie die Anwendung des Pfadabhängigkeitstheorems auf das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik skizziert. Im Anschluss dienen ein Abriss zum politischen System Schwedens sowie die Vorstellung der politisch relevanten Akteure als Hintergrundinformationen für das weitere Verständnis. In Kapitel vier finden sich Definitionen zu den relevanten Begriffen der Arbeitsmarktpolitik, die in dieser Arbeit fortlaufend Erwähnung finden. Daraufhin folgt die Konkretisierung des hier vorliegenden Untersuchungsgegenstandes – die schwedische Arbeitsmarktpolitik. Insbesondere wird dabei auf deren Ursprung, die wesentlichen Institutionen und Akteure eingegangen. Des weiteren wird die bisherige Entwicklung in diesem Politikfeld dargelegt, um in der Datenanalyse Veränderungen und Korrekturen zu erkennen. Nach der umfassenden Einführung in das Thema, widmen sich die folgenden Kapitel dem Forschungsstand zur schwedischen Arbeitsmarktpolitik sowie der übergeordneten Forschungsfrage und den Hypothesen dieser Magisterarbeit.

Kapitel acht befasst sich mit den Quellen, welche für die qualitative Auswertung verwendet werden. Im Anschluss wird das Konzept des Leitfadeninterviews vorgestellt und die inhaltliche Strukturierung als eine Form der Inhaltsanalyse nach Mayring präsentiert. Es folgt die Entwicklung eines Kategoriensystems, das sich aus dem Gegensatzpaar Kontinuität und Wandel zusammensetzt und über je vier Unterkategorien zu den Zielen, Prinzipien und Instrumenten der schwedischen Arbeitsmarktpolitik verfügt. Das Kategoriensystem ist hypothesengeleitet und beinhaltet Definitionen und Beispiele, die die Nachvollziehbarkeit der Datenanalyse garantieren.

Der zentrale Teil der Magisterarbeit – die Untersuchung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik – findet sich in Kapitel zehn. Für den Forschungszeitraum von 1991 bis 2007 werden die jeweiligen Unterkategorien zu Wandel und Kontinuität einer Datenanalyse unterzogen. Die Ergebnisse dieser deskriptiven Studie sowie die

³ Siehe Mayring, Philipp (2003): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 8. Auflage. Weinheim.

Darlegung möglicher Fehlerquellen der Analyse finden sich in den Kapiteln elf und 12. Im Anschluss werden die Resultate der Untersuchung unter Einbezug des Pfadabhängigkeitstheorems beleuchtet und die Verifikation beziehungsweise Falsifikation der Hypothesen vorgenommen. Die Zusammenfassung in Kapitel 15 sammelt die zentralen Erkenntnisse der vorliegenden wissenschaftlichen Arbeit und gibt einen Ausblick zum weiteren Forschungsbedarf.

Das Ziel der Untersuchung ist es, einen Wandel der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zu skizzieren. Der Anspruch besteht nicht darin, eine Evaluation einzelner arbeitsmarktpolitischer Programme vorzunehmen, um Aussagen über die Effizienz oder Effektivität der Maßnahmen zu treffen.

2. Theoretische Einbettung

Mit der Untersuchung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik lässt sich die vorliegende Arbeit dem Bereich der Policy-Forschung zuordnen. Zentrales Element dieses politikwissenschaftlichen Gebietes sind die „Inhalte politischer Regelungstätigkeit“ (Nullmeier/Wiesner 2003: 285) in bestimmten Politikfeldern, wie der Arbeitsmarktpolitik. „*Policies* bezeichnen die Gesamtheit der Bestrebungen, gesellschaftliche Probleme auf bestimmten Gebieten und Feldern mit politischen Mitteln zu bearbeiten.“ (Ebd.: 286).

Zahlreiche Theorien bieten der Policy-Forschung verschiedene Erklärungsansätze für Veränderungen von Politikinhalten.⁴ In dieser Arbeit wird die Theorie der Pfadabhängigkeit verwendet, die ihren Ursprung in den Wirtschaftswissenschaften hat. Der Ökonom W. Brian Arthur⁵ und der Wirtschaftshistoriker Paul A. David⁶ bringen den Begriff der Pfadabhängigkeit zu Beginn der 1980er Jahre in den wissenschaftlichen Diskurs (Beyer 2006: 14). In den Sozialwissenschaften gilt Paul Pierson⁷ als ein bedeutender Vertreter des Pfadabhängigkeitstheorems. Das zentrale Merkmal dieser Theorie ist die Historizität. Das bedeutet: „In der Vergangenheit getroffene politische Entscheidungen, geschaffene Institutionen und eingebürgerte Denkweisen und Routinen wirken in die Gegenwart hinein“ (Mayntz 2002: 27). Das Theorem ist geprägt von der Vorstellung, dass sich endogene Ursachen „in den Strukturen niederschlagen und in derart geronnener Form das weitere Geschehen prägen“ (Borchert 1998: 148). Der Handlungsspielraum der politischen Akteure ist somit begrenzt, denn „[e]xisting commitments lock in policymakers“ (Pierson 1996: 175).

Eine klare Begriffsbestimmung ist bei der vielfältigen Verwendung des Pfadabhängigkeitskonzepts notwendig. Die vorliegende Arbeit verwendet die eng gefasste Definition von Pfadabhängigkeit, die besagt: „Path dependence has to mean

⁴ Für einen Überblick zu den einzelnen Policy-Theorien siehe Schmidt, Manfred G. (2001): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. Opladen.

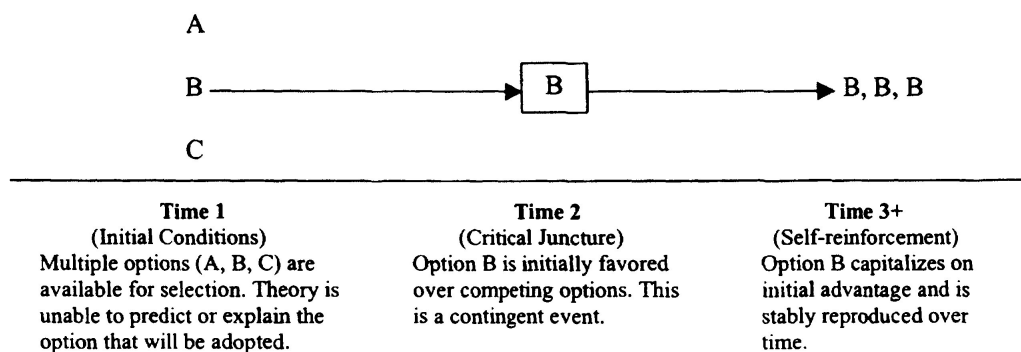
⁵ Siehe Arthur, W. Brian (1989): Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events. In: Economic Journal. Jg. 99. Nr. 394. S. 116-131.

⁶ Siehe David, Paul A. (1985): Clio and the Economics of QWERTY. In: American Economic Review. Jg. 75. Nr. 2. S. 332-337.

⁷ Siehe Pierson, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: American Political Science Review. Jg. 94. Nr. 2. S. 251-267.

[...] that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high“ (Levi 1997: 28). Der Prozess, der zur Pfadabhängigkeit führt, verläuft in drei Schritten (Vgl. Abbildung 1).

Zunächst stehen verschiedene Optionen zur Wahl (A, B, und C). Mit der Annahme einer Handlungsmöglichkeit (B) ist die Entscheidung gefallen und wird als *critical juncture* bezeichnet. Da es schwierig ist, in Zukunft an diesen Ausgangspunkt zurückzukehren, an dem alle Alternativen vorhanden sind, wird diese Entscheidung als kritisch bezeichnet. Als dritter Schritt folgt der selbstverstärkende Prozess (B, B, B), der einsetzt, wenn an der ausgewählten Option über einen längeren Zeitraum festgehalten wird (Vgl. Levi 1997: 28 / Mahoney 2000: 513f).



Quelle: Mahoney 2000: 514.

Abb. 1: Darstellung einer möglichen pfadabhängigen, selbstverstärkenden Sequenz

Ab diesem Punkt erzeugt pfadabhängiges Verhalten *increasing returns*, die als wachsende Erträge übersetzt werden können. Pierson übernimmt diese Bezeichnung von Arthur⁸ und interpretiert dessen Annahmen für die Verwendung im politischen Kontext. Demnach bewirkt pfadabhängiges Handeln wachsende Erträge, weil eingespielte Prozesse kostengünstiger sind, als das Einschlagen eines neuen Weges. Mit jedem weiteren Schritt in eine bestimmte Richtung steigen die relativen Gewinne und andere mögliche Handlungsoptionen verlieren an Attraktivität, da sie mit Kosten verbunden sind (Vgl. Pierson 2000: 251f).

⁸ Siehe Arthur, W. Brian (1994): Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor.

Hinzu kommt, dass die Gründung politischer Institutionen und die Entwicklung politischer Entscheidungen kostenintensiv sind und erst durch kontinuierliche Anwendung rentabel werden. Auch daraus folgende Lerneffekte senken die Entscheidungskosten und unterstützen somit eine Pfadfortsetzung. Außerdem ist das politische Leben vom kollektiven Handeln geprägt, welches durch die Festlegung auf allgemein akzeptierte Institutionen und Strategien erleichtert wird (Vgl. Wood 2001: 372). Begünstigt wird die Pfadabhängigkeit, wenn ein Staat asymmetrische Machtrelationen sowie eine hohe Dichte an starren Institutionen aufweist und dem kollektiven Handeln eine hohe Bedeutung zukommen lässt (Vgl. Pierson 2000: 252).

Warum Pfadabhängigkeit im politischen Kontext verstärkt auftritt, macht Pierson an zwei Faktoren fest. Zum Ersten ist der Zeithorizont von Bedeutung. Da eine Regierung häufig nur für kurze Zeit an der Macht ist, bevorzugt sie politische Entscheidungen, die kurzfristig Nutzen bringen und Wählerstimmen garantieren. Dies gelingt meist kostengünstig mit einer Pfadbeibehaltung. Die Akteure vermeiden demnach Reformen, die langfristig ausgerichtet sind, da diese ihre Wirkung meist erst zu einem späteren Zeitpunkt entfalten und der Nachfolgeregierung zu Gute gehalten werden (Vgl. Ebd.: 261f). Damit steigt jedoch auch das Risiko von ineffizienten Strukturen, denn die mangelnde Weitsicht der Politiker „reduce[s] the incentive to tackle inefficiencies“ (Wood 2001: 372)

Zum Zweiten ist das politische Leben von langfristig konstanten Institutionen geprägt, die als „change-resistant“ (Pierson 2000: 262) charakterisiert werden. Um als politischer Akteur während der Regierungszeit trotzdem Einfluss zu nehmen, werden Regelungen und Gesetze erlassen, die durch eine Nachfolgeregierung nur schwer zurückgenommen werden können (Vgl. Ebd.: 261f). Somit verstärkt sich die Pfadabhängigkeit, indem nachfolgende Regierungen an Entscheidungen aus der Vergangenheit gebunden sind.

Kritik erfährt das Pfadabhängigkeitstheorem häufig aufgrund seiner deterministischen Konnotation, die mittels der Pfadmetapher hervorgerufen wird und den Eindruck erweckt, dass politischer Wandel in keiner Weise möglich ist. Diese statische Vorstellung wird jedoch abgeschwächt, indem betont wird, dass mittels der Pfadabhängigkeit bestimmte Schritte in der Gegenwart von Entscheidungen in der Vergangenheit beeinflusst werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nur eine einzige

Route für die zukünftige Entwicklung zur Verfügung steht. Vielmehr betont die Theorie, dass gewisse Maßnahmen wahrscheinlicher sind als andere. Diese weniger deterministische Sicht ermöglicht die Erklärung sowohl von Wandel als auch von Kontinuität politischer Strategien und Entscheidungen (Vgl. Wood 2001: 373).

Auch wenn ein Richtungswechsel nicht ausgeschlossen wird, gelten „jumps‘ from one path to another“ (Ebd.) als äußerst selten. Institutionelle oder programmatische Korrekturen werden möglich, wenn die Unterstützung des Wählers für den eingeschlagenen Pfad sinkt. Die politischen Machthaber erhalten dadurch einen „electoral [im Original kursiv] incentive to respond when policies go wrong or become unpopular“ (Ebd.: 374). Demnach erscheinen Pfadkorrekturen „infolge ausbleibender Selbstverstärkung oder aufgrund von Gegenreaktionen“ (Beyer 2006: 31) möglich. Zudem kann die bereits angesprochene Ineffizienz der Strukturen zu einer Modifikation der politischen Entscheidungen führen. Dieser Zeitpunkt wird als *tipping point* bezeichnet (Vgl. Wood 2001: 373). In dieser Situation herrscht „ein aktueller Leidensdruck, der in stark steigenden Gegenwartskosten des Programms offenbar wird“ (Wintermann 2005: 47). Demnach wird in der Pfadabhängigkeitstheorie sowohl Wählern als auch politischen Akteuren, die am Gesetzgebungsprozess teilnehmen, die Fähigkeit zur Beeinflussung von Policies zugestanden.

Die Anwendung der Theorie auf die Arbeitsmarktpolitik ist in soweit möglich, als dass politische Entscheidungen ebenso wie Institutionen mit bestimmten langfristigen Funktionen verbunden sind. Im Verlauf der Zeit bauen sich auch in einem Politikbereich wie der Arbeitsmarktpolitik Erwartungen auf, die von den Akteuren erfüllt werden wollen. Jedoch können exogene wirtschaftliche Schocks dazu führen, dass traditionelle Instrumente für die Problemlösung nicht mehr angemessen funktionieren und moduliert werden müssen. So könnte beispielsweise der Anstieg der Arbeitslosenquote neue Lösungen stimulieren (Vgl. Wood 2001: 377ff).

3. Das politische System Schwedens

3.1. Merkmale des schwedischen Systems

Schweden ist eine konstitutionelle Monarchie, deren königliches Staatsoberhaupt seit dem Jahr 1972 ausschließlich „zeremonielle und repräsentative Aufgaben“ (Jahn 2003: 95) übernimmt.

Das skandinavische Land wird in der Typologie von Esping-Andersen dem sozialdemokratischen Regimetyp zugeordnet, dessen Wohlfahrtssystem durch Solidarität, Universalismus und einem hohen Grad an Dekommodifizierung gekennzeichnet ist (Vgl. Esping-Andersen 1990: 28). Letzteres wird wie folgt definiert: „De-commodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the market“ (Ebd.: 21f). Demnach hat jeder Bürger das Recht auf soziale Leistungen, die ohne Bedürftigkeitsprüfung ausbezahlt werden. Die Finanzierung wird solidarisch durch Umverteilungsprozesse ermöglicht (Vgl. Ebd. 22, 28).

Das Zweikammersystem wird im Jahr 1971 von einem Einkammersystem abgelöst und die Regelung eines einheitlichen Wahltages für alle Parlamente – Reichstag, Provinz- und Kommunalparlamente – wird eingeführt. Die antretenden Parteien müssen für den Einzug ins Parlament mindestens 4 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinen (Vgl. Jahn 2003: 94). Im Jahr 1994 erhöht sich die Regierungszeit von drei auf vier Jahre, um dem mangelnden Krisenbewusstsein der Parteien und Interessengruppen entgegenzuwirken sowie langfristige Reformvorschläge umzusetzen (Vgl. Ebd.: 106 / Wood 2001: 405 / Zänker 1998: 38).

Trotz des zentralistisch geprägten Staatsaufbaus verwalten und regieren sich die schwedischen Gemeinden und Kommunen selbst. Sie sind zudem für einen Großteil wohlfahrtsstaatlicher Dienstleistungen, wie beispielsweise Kinderbetreuung und Altenpflege, verantwortlich (Vgl. Jacobsson 2005: 110).

Ein weiteres Merkmal des schwedischen politischen Systems ist die Konsenspolitik, begünstigt durch das Remissverfahren. Dieses sieht vor, dass bei Gesetzesvorschlägen

der Kommissionen⁹ alle betroffenen Interessengruppen und Behörden Stellungnahmen abgeben dürfen. Damit integriert die Regierung die Betroffenen in den Gesetzgebungsprozess und unterbindet anschließende Gesetzesänderungen oder –ausbesserungen (Vgl. Jahn 2003: 103 / Jochem 2003: 273).

Verstärkt wird die Konzertierungsstrategie durch die Einbindung von Interessenverbänden in den Verwaltungsaufbau, wie beispielsweise in die nationale Arbeitsmarktbehörde. In Schweden ist zudem die Führung einer Minderheitenregierung möglich. Für Gesetzesimplementierungen werden jedoch häufig Koalitionspartner benötigt, so dass Kompromissbereitschaft in der politischen Arena unverzichtbar ist (Vgl. Jochem 2003: 273f). Demnach ist das schwedische politische System vom Grundsatz des kollektiven Handelns geprägt (Vgl. Jacobsson 2005: 110).

Um auch beim Volk Verständnis und Unterstützung für Entscheidungsprozesse zu erlangen, gilt in der politischen Arena: „Das Ziel bestimmt im schwedischen Fall die Wahl der politischen Instrumente und nicht umgekehrt“ (Wintermann 2005: 281). Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass in den Regierungserklärungen Zielvorgaben zur zukünftigen Arbeitslosenquote geäußert werden. Diese Zahlen prägen sich dem Bürger ein und befördern die Unterstützung für neue Instrumente.

3.2. Das schwedische Parteiensystem

Das schwedische Parteiensystem wird als beständig charakterisiert und „beruht auf der Blockbildung entlang einer Links/Rechts-Achse“ (Jahn 2003: 107). Dem linken, sozialistischen Block werden die Sozialdemokraten (*Socialdemokratiska Arbetarepartiet*, SAP) und die Linkspartei (*Vänsterpartiet*, VP) zugeordnet. Der bürgerliche Block setzt sich aus der konservativen Moderaten Sammlungspartei (*Moderata samlingspartiet*, M), der liberalen Volkspartei (*Folkpartiet liberalerna*, FP), der christdemokratischen Partei (*Kristdemokraterna*, KD) und der Zentrumspartei (*Centerpartiet*, CP), der früheren Bauernpartei, zusammen. Seit 1981 ist zudem die Grüne Partei (*Miljöpartiet*, MP) im Reichstag vertreten. Sie wird im Zentrum der

⁹ In Schweden ist es üblich, dass Kommissionen mit Beamten, Parlamentariern und Organisationsmitgliedern einberufen werden, um politische Entscheidungsprozesse zu erleichtern (Vgl. Henningsen 1986: 249f). Deren „Lösungsvorschläge werden in der Regel von Regierung und Parlament als Handlungsanweisungen akzeptiert“ (Ebd.: 250).

Links/Rechts-Achse eingeordnet (Vgl. Ebd.: 107, 110 / Jochem 2006: 6). Die Lagerunterscheidung lässt sich daran festmachen, dass die linken Parteien, im Gegensatz zu den bürgerlichen, der Arbeiterbewegung entspringen (Vgl. Jochem 1998: 57).

Kennzeichnend für das schwedische Parteiensystem ist die vorherrschende Stellung der sozialdemokratischen SAP und die Zersplitterung des bürgerlichen Blocks (Vgl. Jahn 2003: 107, 109) – zumindest bis zum Herbst 2006, als die *Allianz für Schweden* die SAP besiegt. Dabei handelt es sich um die Vereinigung der Moderaten Sammlungspartei, den Liberalen, den Christdemokraten und der Zentrumspartei (Vgl. Jochem 2006: 6).

3.3. Die politischen Akteure Schwedens

In Schweden stellen Interessenverbände bedeutende Akteure im politischen Entscheidungsprozess dar. Zum einen ist dies auf das bereits erwähnte Remissverfahren zurückzuführen. Zum anderen verfügen sie über einen immensen Mitgliederumfang und der „damit verbundenen hohen organisierten Interessenabdeckung“ (Henningsen 1986: 249). Den höchsten Organisationsgrad weisen dabei die Gewerkschaften auf (Vgl. Jahn 2003: 113f). Die *Landsorganisation* (LO), der Dachverband der Arbeitergewerkschaften, ist mit der Gründung im Jahr 1898 die älteste schwedische Arbeitnehmervertretung und parteipolitisch der SAP zugewandt (Vgl. Henningsen 1986: 238). Auch die Dachverbände der Angestelltengewerkschaft *Tjänstemännens Centralorganisation* (TCO) und der Akademikerververtretung *Sveriges akademikers centralorganisation/Statstjänstemännens riksförbund* (SACO/SR) verfügen über eine hohe Mitgliederzahl (Vgl. Ebd.: 241 / Jahn 2003: 114). Die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer treffen bei ihrer Tätigkeit auf ebenso stark organisierte Repräsentanten der Arbeitgeberschaft (Vgl. Jochem 1998: 74).

Die Interessen des Kapitals werden von der *Svenska Arbetsgivarföreningen* (SAF), dem Dachverband der Arbeitgeber, vertreten. Seit der Fusion von SAF und *Sveriges Industriförbund* (SI) am 29. März 2001 heißt der Dachverband *Svenskt Näringsliv* (Vgl. Jochem 2003: 271 Fußnote 2). Die Arbeitgebervertretung erhält eine Begünstigung des bürgerlichen Parteienblocks, jedoch gibt es keine parteipolitische Kooperation, wie zwischen der SAP und LO (Vgl. Henningsen 1986: 242).

Die Vertreter von Arbeit und Kapital stellen zusammen mit dem Staat die wichtigsten Akteure im politischen Implementierungsprozess dar. Diese korporatistische Prägung¹⁰ Schwedens wird mit dem Übereinkommen von Saltsjöbaden im Jahr 1938 manifestiert. Darin akzeptieren sich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände als gleichwertige Gesprächspartner (Vgl. Henningsen 1986: 245 / Koch 2003: 119) und „verpflichten sich [...] ihre Interessenkonflikte ohne staatliche Intervention zu lösen“ (Jahn 2003: 115). So wird den Interessenverbänden beispielsweise Tarifautonomie zugestanden. Die Regierung nimmt in den zentralisierten Lohnverhandlungen maximal die Position als Schlichter ein (Benner/Vad 2000: 403 / Larsson 1979: 15f). Zu Beginn der 1980er Jahre vertritt die SAF jedoch zunehmend „a more free-market oriented position“ (Lindbeck 1997: 18), was zu einer Verschlechterung der Beziehung zwischen SAF und LO führt. Die Aufkündigung der zentralen Lohnverhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden im Jahr 1991 - initiiert von Seiten der SAF – erodieren das korporatistische Gebilde zusehens. Grund für diese Entscheidung ist die dauerhafte Minorität der Arbeitgebervertreter gegenüber den Gewerkschaften in Verwaltungsgremien der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (Vgl. Jochem 2003: 271/282). Die Dezentralisierung der kollektiven Lohnverhandlungen führt jedoch nur zur Verschiebung der Verhandlungsebene – von der nationalen zur sektoralen Ebene (Vgl. Wood 2001: 401f).

Im Jahr 1997 zeichnet sich wieder eine Annäherung zum „cross-sectoral wage bargaining“ (Ebd.: 403) zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ab. Trotz alledem führen die Dezentralisierungstendenzen zu einem abgeschwächten Korporatismus (Vgl. Jacobsson 2005: 111 / Lindbeck 1997: 18).

¹⁰ In Abgrenzung zum ursprünglichen Begriff des Korporatismus, als „politische und gesellschaftliche Ordnung eines zwangsmitgliedschaftlich verfassten autoritären Ständestaates“ (Schmidt 2004: 388), wird in der heutigen Politikwissenschaft die Bezeichnung Neokorporatismus verwendet. Hierbei handelt es sich um eine „institutionalisierte, gleichberechtigte und freiwillige Kooperation und Koordination von Staat und Verbänden“ (Ebd.: 388f). Die Interessenvertreter sind demnach an der Formulierung und Implementierung politischer Entscheidungsprozesse beteiligt. Zudem agieren sie intermediär, indem sie zum einen die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber dem Staat artikulieren und zum anderen die Vereinbarungen aus der politischen Zusammenarbeit mittragen (Vgl. Ebd.: 389).

4. Definitionen – Arbeitsmarktpolitik

Da das Politikfeld ‚Arbeitsmarktpolitik‘ von Entscheidungen anderer Bereiche, wie der Wirtschafts- und Fiskalpolitik, geprägt ist, soll zunächst darauf verwiesen werden, dass sich in der vorliegenden Arbeit das Interesse auf Maßnahmen und Angebote konzentriert, die Arbeitssuchende betreffen. Bestimmungen zur Frühverrentung und Arbeitszeitverkürzung sowie Änderungen im Arbeitsrecht und Bestrebungen zur Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben sind zwar Bestandteile der Arbeitsmarktpolitik, werden jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt. Definitionen aus der Forschungsliteratur, die beispielsweise besagen: „Der Begriff der Arbeitsmarktpolitik [...] steht für die institutionellen, prozessualen und inhaltlichen Aspekte staatlichen Handelns, die direkt und unvermittelt auf die Arbeitslosigkeit abzielen“ (Jochem 1998: 27) werden in der vorliegenden Arbeit begrenzt. Ausschließlich die inhaltlichen Elemente, die sich auf die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit beziehen, werden als Arbeitsmarktpolitik definiert.

Dieses Politikfeld verfügt über drei Hauptfunktionen. Die wachstumspolitische Funktion der Arbeitsmarktpolitik besteht darin, mittels Arbeitsvermittlung und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen sinkende Arbeitslosigkeit, höhere Beschäftigung und steigendes Wachstum herbeizuführen. Die stabilisierungspolitische Funktion der Arbeitsmarktpolitik zielt darauf ab, den Umfang der Maßnahmen dem Konjunkturverlauf anzupassen. Das bedeutet beispielsweise bei einem Konjunkturaufschwung, dass die Nachfrage nach Arbeitnehmern wächst und die Arbeitslosenquote sinkt. Somit kann die Extensität an aktiven Maßnahmen minimiert werden. Neben diesen beiden Aufgaben erfüllt die Arbeitsmarktpolitik zudem eine verteilungspolitische Funktion, indem sie jedem Arbeitslosen finanzielle Unterstützung zukommen lässt und auf dem Arbeitsmarkt regionale Unterschiede verhindert sowie Langzeitarbeitslosigkeit vorbeugt (Vgl. Johannesson 1999: 287f).

Bei der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wird zwischen passiven, aktiven und aktivierenden Maßnahmen unterschieden, die in den folgenden Unterkapiteln, unter Berücksichtigung der schwedischen Charakteristika, ausführlich definiert werden.

4.1. Passive Arbeitsmarktpolitik

Passive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik greifen nicht in den Ablauf des Arbeitsmarktes ein, sondern leisten eine Entschädigung für dessen ungewünschte Folgen (Vgl. van der Berg et. al. 1997: 35). Es handelt sich demnach um finanzielle Transferleistungen für Arbeitsuchende, die eine Kompensation von Einkommensausfällen darstellen (Vgl. Jochem 1998: 27). In Schweden gibt es zwei Formen von Arbeitslosenunterstützung - *Arbetslöshetsförsäkring* und *Kontant arbetsmarknadsstöd* (KAS)¹¹. Erstere wird im Jahr 1935 eingeführt und stellt eine Lohnersatzleistung dar. Die KAS hingegen ist eine Beihilfe, die erst seit dem Jahr 1974 ausbezahlt wird (Vgl. Jangenäs 1989: 53 / Kröger/Suntum 2000: 113).

In Schweden ist die Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherungskasse freiwillig. Die einzige Ausnahme stellen die Gewerkschaftsmitglieder dar. Ihr Beitritt ist obligatorisch (Vgl. Björklund 1996: 177). Die Bezugsdauer ist seit dem Jahr 1974 unverändert. Arbeitslose erhalten die einkommensabhängige Unterstützung über eine Dauer von 300 Tagen. Arbeitnehmer, die 55 Jahre und älter sind, haben einen Anspruch auf 450 Tage.¹² Die Bezugshöhe beträgt bis zum Jahr 1982 60 Prozent des vorherigen Einkommens. Danach wird es auf 80 Prozent erhöht und seit dem Jahr 1988 erhalten Arbeitslosengeldempfänger 90 Prozent ihres vorangegangenen Lohnes (Vgl. Hägglund 2007: 5 / Olli 1996: 38).

Wer sich zum Beitritt entschließt, muss für den Erhalt der Lohnersatzquote zwei Voraussetzungen erfüllen. Zum einen ist die mindestens einjährige Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherungskasse erforderlich. Zum anderen muss der Erwerbslose vor der Arbeitslosigkeit 75 Tage, verteilt über mindestens vier der zwölf Monate Mitgliedschaft, gearbeitet haben. Das entspricht drei Arbeitsstunden täglich (Vgl. Forslund/Krueger 1997: 271 / Olli 1996: 33).¹³ Seit dem Jahr 1986 gilt nicht nur eine Tätigkeit am regulären Arbeitsmarkt, sondern auch die Teilnahme an einer

¹¹ Mit der Modifikation des Arbeitslosenversicherungssystems wird die KAS im Jahr 1998 durch einen ‚Grundbetrag‘ substituiert und in die Arbeitslosenversicherungskassen integriert (Clasen et. al. 2001: 204 / Schmid 2002: 216).

¹² Zum 01. Januar 1998 wird die Altersgrenze erhöht. Die Auszahlung der Lohnersatzleistung über 450 Tage erhalten Erwerbslose, die 57 Jahre und älter sind.

¹³ Diese Regelung besteht seit dem Jahr 1989.

arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als Beschäftigung. Ein Jahr später erhält jeder Erwerbslose, dessen Anspruch auf Lohnersatzung ausläuft, das Recht darauf eine Tätigkeit zugeschrieben zu bekommen, die diese Ansprüche erneuert (Vgl. OECD 1995: 61ff). Neben der Mitglieds- und Arbeitsbedingung ist es von Nöten, dass die arbeitslose Person beim Arbeitsamt gemeldet ist, eigenständig nach einer Beschäftigung sucht und die Bereitschaft zeigt, einen angemessenen Arbeitsplatz oder eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme anzunehmen (Vgl. Forslund/Krueger 1997: 271). Als angemessen gilt in Schweden, wenn das Entgelt der neuen Beschäftigung mindestens 90 Prozent der Lohnersatzleistung beträgt (Vgl. Korpi 1995: 39). Bei Verweigerung droht der Verlust der Transferleistung (Vgl. Forslund/Krueger 1997: 271). Diese strenge Vorgehensweise wird in der Literatur jedoch mit dem Zusatz abgeschwächt „at least in theory“ (Forslund 1997: 133).

Arbeitsuchende, die nicht in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben, ihren Anspruch auf diese Form der Unterstützung verloren haben oder bisher noch keiner Beschäftigung nachgegangen sind, erhalten die KAS (Vgl. Bergmark/Palme 2003: 112 / Jangenäs 1989: 49ff / Kröger/Suntum 2000: 114f). Dabei handelt es sich um eine „Grundbeihilfe“ (Jangenäs 1989: 49) mit kürzerer Bezugsdauer und niedrigerer Bezugshöhe. Im Durchschnitt entspricht die Beihilfe 30 Prozent der Lohnersatzquote (Vgl. Björklund 1996: 178). Die Bezugsdauer ist nach dem Alter der Betroffenen gestaffelt. Arbeitslose unter 55 Jahren erhalten bis zu 150 Tage Leistungen der KAS, während Erwerbsfähige zwischen 55 und 60 Jahren einen Anspruch auf 300 Tage haben und über 60-Jährige maximal 450 Tage diese Art der Beihilfe ausgezahlt bekommen (Vgl. Kröger/Suntum 2000: 115).

Für den Erhalt muss der Nicht-Versicherte mindestens fünf der vorangegangenen 12 Monate einer Beschäftigung nachgegangen sein. Junge Erwerbslose ohne Berufserfahrung müssen nachweisen, dass sie ein Jahr vor der Arbeitslosigkeit eine erweiterte Schule besucht oder studiert haben. Eine weitere Möglichkeit zum Bezug von KAS ist der Teilnahmenachweis an einer viermonatigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (Vgl. Björklund 1996: 178).

Bezahlt werden die passiven Leistungen überwiegend über den Staatshaushalt sowie Abgaben der Arbeitgeber. Während die Mitgliedsbeiträge der Arbeitnehmer eher

symbolisch sind, finanziert der Staat seit dem Jahr 1989 95 Prozent des Fonds (Vgl. Jochem 1998: 198 / OECD 1995: 65 / Schmid 2002: 216).

4.2. Aktive Arbeitsmarktpolitik

Als zentrales Merkmal der aktiven Arbeitsmarktpolitik gilt die direkte Einflussnahme auf den Arbeitsmarkt. Ziel ist die Reduzierung der Arbeitslosigkeit (Vgl. van der Berg et. al. 1997: 36), indem „spezifische Unterstützungen die Chancen der Arbeitslosen auf einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt [...] erhöhen“ (Jochem 1998: 26).

Die drei übergeordneten Aufgabenbereiche der aktiven schwedischen Arbeitsmarktpolitik bestehen aus (1) Matching, (2) Training und (3) selektiver Förderung. Der erste Bestandteil beinhaltet die Koordinierung von Nachfrage und Angebot auf dem Arbeitsmarkt. Beratung und Arbeitsvermittlung sind Instrumente, die diesen Matching-Prozess zwischen Arbeitsuchenden und freien Stellen zu optimieren helfen. Berufliche Weiterbildungsmaßnahmen und Umschulungen zählen als Maßnahmen des zweiten Aufgabenbereiches. Sie sollen das Rekrutierungsproblem der Unternehmen mindern. Trainingsprogramme dienen demnach dazu, Arbeitsuchende auf offene Stellen vorzubereiten bzw. sie für diese zu qualifizieren und wieder wettbewerbsfähig zu machen. Lohnsubventionen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind Beispiele für die selektive Förderung von schwer vermittelbaren Arbeitskräften wie beispielsweise Behinderte, Migranten, Jugendliche und ältere Arbeitnehmer (Vgl. Calmfors et.al. 2001: 63 / Swedish Institute 2005: 2 / van der Berg et. al. 1997: 36).

Da in Schweden die aktive Arbeitsmarktpolitik überwiegend (etwa zu vier Fünfteln) aus Steuermitteln und damit aus dem Staatshaushalt finanziert wird, hat der Staat ein unmittelbares Interesse an der Minimierung der Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus werden Arbeitgeberbeiträge aus dem so genannten Arbeitsmarktfonds für aktive Maßnahmen verwendet (Vgl. Schmid 2002: 369).

4.3. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik

Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik ist eine Erweiterung der klassischen aktiven Politik. Während die rein aktive Ausrichtung dem Erwerbslosen ein Leistungsangebot unterbreitet, knüpft die aktivierende Arbeitsmarktpolitik dieses Angebot an

Bedingungen (Vgl. Anhang: VI). Demnach wird die Verzahnung von Bürgerrecht – d.h. der Erhalt von finanziellen Leistungen und das Angebot arbeitsmarktpolitischer Programme – und Bürgerpflicht – d.h. Demonstration des Arbeitswillens und eigenständige Bemühung um Erwerbstätigkeit – als aktivierende Arbeitsmarktpolitik definiert (Vgl. Schmid 2002: 386). Das bedeutet, „[d]er Staat verpflichtet den Einzelnen und verknüpft diese [Verpflichtung] mit Sanktionen oder Restriktionen bei den Transferleistungen“ (Anhang: VII), was zu einem stärkeren Abhängigkeitsverhältnis zwischen aktiven und passiven Maßnahmen führt. Hinsichtlich der Bürgerpflicht sollen aktivierende Maßnahmen die Eigenverantwortung des Arbeitsuchenden steigern und Arbeitsanreize geben.

Diese Elemente lassen sich in ähnlicher Weise in der Definition skandinavischer Wissenschaftler finden. Sie bezeichnen die Aktivierung als ein umfassendes Konzept, dass sich aus aktiver Arbeitsmarktpolitik, dem Arbeits- und Leistungsprinzip, dem workfare-Gedanken und der Herausbildung von Arbeitsanreizen zusammensetzt (Vgl. Drøpping et. al. 1999: 135f). Neben Programmen zur Integration auf dem regulären Arbeitsmarkt und der Vorrangstellung aktiver Maßnahmen vor passiven Transferleistungen, beinhaltet das workfare-Konzept „an element of pressure and diminished freedom of choice“ (Ebd.: 136). Als Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsanreize werden sinkende Lohnersatzleistungen und eine reduzierte Bezugsdauer angesehen. Die Zielgruppe für eine derart ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik sind (gefährdete) Langzeitarbeitslose (Vgl. Ebd.: 134ff).

Während diese Definition ein breitgefächertes Portfolio an Elementen enthält, um von Aktivierung zu sprechen, finden sich andere Quellen, in denen nicht explizit von aktivierender Politik gesprochen wird, sondern von einer Funktionsänderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die nicht länger parallel zur passiven Transferleistung verläuft, sondern als „substitute or principal condition for receiving cash benefits“ (Clasen et. al. 2001: 199) charakterisiert wird.

Im schwedischen Diskurs gelten die Verbesserung der persönlichen Fähigkeiten, die Minimierung negativer Effekte der Erwerbslosigkeit, wie beispielsweise mangelndes Selbstbewusstsein, sowie Ermutigung zur Arbeitssuche und die Realisierung des individuellen Rechts auf Arbeit als Vorteile der Aktivierung für die Betroffenen.

Ebenso finden sich Argumente dieser veränderten Arbeitsmarktpolitik, die sich positiv auf die gesamte Gesellschaft auswirken. Demnach tragen die Maßnahmen der Aktivierung zu einer Qualitätssteigerung der gesamten beschäftigungsfähigen Bevölkerung bei, zur Verhinderung von sozialer Exklusion und zur Reduzierung des öffentlichen Haushaltes. Jedoch führt die Aktivierung auch zu persönlichen Nachteilen für die Betroffenen. Zum einen sinkt mit verpflichtenden Teilnahmen die Entscheidungsfreiheit der Erwerbslosen. Zum anderen führen Sanktionen, die meist in Form von Leistungskürzungen vorgenommen werden, zu geringerer Einkommenssicherheit. Des Weiteren kann die Aktivierung zu Enttäuschungen führen, wenn die Arbeitslosen überhöhte Erwartungen an den Erfolg der Maßnahme haben (Vgl. Drøpping et. al. 1999: 138f).

5. Untersuchungsgegenstand: Die schwedische Arbeitsmarktpolitik

Die schwedische Arbeitsmarktpolitik zielt darauf ab „to maintain full employment, encourage investments in human capital, and facilitate labor mobility“ (Edin/Topel: 1997: 155). Sie funktioniert auf der Basis des Arbeits- und Leistungsprinzips. Die Intention dieses Gedankens liegt darin, „to accomplish a smooth and rapid transfer of laid-off workers to new employment rather than to provide welfare for the unemployed“ (Forslund/Krueger 1997: 270). Das Arbeitsprinzip ist demnach ein Zeichen für die „hohe Wertschätzung des Vollbeschäftigungszieles“ (Schmid 1989: 83) in Schweden und bedeutet in der Praxis, dass den Erwerbslosen vorrangig eine Weiterbildungsmaßnahme angeboten wird oder die Teilnahme an einem arbeitsmarktnahen Programm, in dem die Arbeitsuchenden zeitlich befristet berufliche Erfahrungen sammeln können. Das bedeutet, dass den aktiven Maßnahmen mehr Priorität eingeräumt werden als den passiven (Vgl. Jangenäs 1989: 6 / Swedish Institute 2005: 2 / Wadensjö 2001: 4). Dies zeigt sich auch am Budget der Arbeitsmarktpolitik. Der Großteil der Gelder fließt in „produktive Arbeitsförderung und nicht in die bloße Zahlung von Lohnersatzleistungen“ (Schmid 1989: 81).

Zudem versucht das schwedische Arbeitslosenversicherungssystem Arbeitsanreize zu geben, indem die Lohnersatzleistung zeitlich auf 300 Tage bzw. 60 Wochen befristet ist. Erwerbslose, die ihren Anspruch ausgeschöpft haben, erhalten im Anschluss eine sehr geringe Transferleistung, die als eine Art Sozialhilfe bezeichnet werden kann (Vgl. Forslund/Krueger 1997: 271). Diese Anreizstruktur funktioniert in der Realität jedoch nur begrenzt. Wie in Kapitel 4.1. bereits erwähnt, requalifiziert die Teilnahme an einem arbeitsmarktpolitischen Programm zur erneuten Auszahlung aus dem Arbeitslosenversicherungsfonds und stellt damit die Effektivität der aktiven Maßnahmen in Frage (Vgl. Sianesi 2001: 138).

Trotz dieser Regelung besitzt die aktive Arbeitsmarktpolitik in Schweden eine Vorrangstellung, die historisch im so genannten Rehn-Meidner-Modell begründet ist und im folgenden Unterkapitel skizziert wird.

5.1. Rehn-Meidner-Modell

In den 1950er Jahren entwickeln die Gewerkschaftsökonomen Gösta Rehn und Rudolf Meidner ein neues wirtschaftspolitisches Konzept. Die beiden Wirtschaftswissenschaftler gehen davon aus, dass eine niedrige Inflation mit einer niedrigen Arbeitslosenquote vereinbar ist. Vollbeschäftigung¹⁴ ist das Ziel des Modells, welches mittels einer restriktiven Fiskalpolitik, solidarischer Lohnpolitik und aktiver Arbeitsmarktpolitik erreicht werden soll (Vgl. Schmid 1989: 75f).

Die solidarische Lohnpolitik strebt nach „gleichem Lohn für gleiche Arbeit“ (Hedborg/Meidner 1984: 67).¹⁵ Diese Forderung soll unabhängig von der Rentabilität eines Unternehmens umgesetzt werden, führt jedoch dazu, dass unprofitable Firmen den ausgehandelten Lohn der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände nicht zahlen können. Mit ihrer Stilllegung werden Arbeitskräfte freigesetzt, die entweder von ertragreichen Unternehmen absorbiert oder in die Arbeitslosigkeit entlassen werden. Die zukunftssträchtigen Branchen hingegen erhalten durch die, für sie, attraktiven Lohnvorgaben den Anreiz zu expandieren. Somit beschleunigt die solidarische Lohnpolitik den Strukturwandel (Vgl. Huber/Stephens 2001: 127f / Johannesson 1989: 5 / Schmid 1989: 76). Um die Arbeitskräfte der unrentablen Unternehmen in die aussichtsreichen Sektoren zu überführen, wird jedoch die aktive Arbeitsmarktpolitik benötigt. Da der Arbeitsmarkt in diesem Modell als eine „Summe [...] von Teilmärkten“ (Hedborg/Meidner 1984: 81) betrachtet wird, gibt es einige Branchen und Regionen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind und andere, die einen Arbeitskräftemangel aufweisen. Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist es demnach zum einen potentielle Arbeitnehmer zu beraten, sie in die produktiven Wirtschaftszweige zu vermitteln, sie gegebenenfalls vorab dafür zu qualifizieren und neben der beruflichen auch die regionale Mobilität zu fördern (Vgl. Larsson 1979: 12 / Hedborg/Meidner 1984: 130f / Schmid 1989: 75f).

¹⁴ Im wissenschaftlichen Diskurs wird bei der Definition von Vollbeschäftigung mehrheitlich auf William H. Beveridges Erläuterung verwiesen, wonach Arbeitslosigkeit existiert, jedoch die Quote von maximal drei Prozent nicht überschritten werden darf (Vgl. Beveridge 1945: 126ff). In Kapitel 9.3.1.1. findet sich eine detaillierte Definition zur Vollbeschäftigung.

¹⁵ Dieser Leitsatz fordert Einkommensgerechtigkeit, die in derartiger Form keine Realisierung findet. Jedoch werden mittels der solidarischen Lohnpolitik Lohnunterschiede minimiert, insbesondere zwischen den Geschlechtern (Vgl. Meidner/Hedborg 1984: 67f).

Zum Zweiten muss sich die Arbeitsmarktpolitik den „wettbewerbsmäßig schwachen Gruppen von Arbeitskräften“ (Hedborg/Meidner 1984: 131) widmen. Zu dieser Problemgruppe gehören Ältere, Behinderte und Migranten. Für sie entwickelt die Arbeitsmarktpolitik eigene Programme zur Arbeitsbeschaffung, beispielsweise die Einführung öffentlicher Arbeitsmaßnahmen (Vgl. Hedborg/Meidner 1984: 130f / Schmid 1989: 76). Indem dieses Modell das Hauptaugenmerk auf Problemgruppen und –wirtschaftszweige legt, verfügen die aktiven Maßnahmen über einen selektiven Charakter (Vgl. Hedborg/Meidner 1984: 81). Der Arbeitsmarktpolitik werden demnach marktkorrigierende Funktionen zugewiesen, so dass das Konzept über „Elemente staatlicher Lenkung“ (Ebd.: 84) verfügt. Rehn und Meidner betonen in ihrem Modell, dass die Arbeitsmarktpolitik „gestaltend und vorausschauend“ (Schneider 1999: 151) sein soll. Damit wird deutlich, dass der Gedanke der Prävention von Arbeitslosigkeit bereits in den 1950er Jahren von größerer Bedeutung ist als die Reaktion auf Erwerbslosigkeit mittels passiver staatlicher Transferleistungen (Vgl. Schmid 1989: 75 / Schneider 1999: 151).

Zusammenfassend ist zu sagen, dass im Rehn-Meidner-Modell die Grundzüge der schwedischen Arbeitsmarktpolitik festgelegt werden. Damit der „transfer of labor from declining regions and companies to expanding ones“ (Benner/Vad 2000: 401) glückt, liegt der Fokus auf aktiven Maßnahmen wie Mobilitätsbeihilfen und Umschulungen. Die berufliche und geografische Mobilitätsförderung ist dabei ein Mittel zur Erreichung des Vollbeschäftigungszieles (Vgl. Calmfors et. al. 2001: 65 / Larsson 1979: 12f).

Es bleibt jedoch darauf hinzuweisen, dass sich das Rehn-Meidner-Modell in den 1950er Jahren erst gegen die Vorstellungen des Rubbestad-Ausschusses durchsetzen muss. Neben Axel Rubbestad, dem Namensgeber und führendem Repräsentant der damaligen Bauernpartei (die heutige Zentrumspartei), sind Politiker der Sozialdemokratischen Partei, der Liberalen sowie ein Mitglied der Wohlfahrtsbehörde im Komitee vertreten. Der Ausschuss wird im Januar 1950 ernannt, um die zukünftige Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik zu planen. Er kritisiert in seinem Report die damaligen extensiven Programme und fordert eine Reduzierung der Arbeitsämter und deren Mitarbeiter. Außerdem sprechen sich die Komiteemitglieder für eine Aufgabeneinschränkung der Arbeitsmarktbehörde aus. Im Fokus soll die Vermittlung Arbeitsuchender stehen. Arbeitnehmer, die bereits einer Tätigkeit nachgehen, jedoch eine neue Beschäftigung

suchen, sollen weniger Priorität erhalten. Der Gewerkschaftsdachverband LO kritisiert die Aufgabenminimierung (Vgl. Wadensjö 2001: 6f). Die Regierung nimmt jedoch die Vorschläge des Rubbestad-Ausschusses an, was zur Folge hat, dass in den 1950er Jahren sowohl der personelle Umfang in der Arbeitsmarktbehörde als auch die Quantität der Arbeitsbeschaffungs- und Trainingsmaßnahmen sinkt. Mitte der 1950er Jahre kommt es jedoch zu einigen Veränderungen. Zum einen wird der sozialdemokratische Ministerpräsident Tage Erlander zunehmend ein Befürworter des Rehn-Meidner-Modells und auch der im Jahr 1957 ins Amt berufene neue Generaldirektor der Arbeitsmarktbehörde, Bertil Ohlsson, bevorzugt den Ausbau der Arbeitsmarktpolitik nach den Vorstellungen der Gewerkschaftsökonominnen. Zudem steigt die Arbeitslosenquote Ende der 1950er Jahre, was die Begründung einer Erweiterung der arbeitsmarktpolitischen Programme erleichtert. Mit Beginn der 1960er Jahre ist das Rehn-Meidner-Modell das vorherrschende wirtschaftspolitische Konzept (Vgl. Ebd.: 8f).

5.2. Institutionen der Arbeitsmarktpolitik

In Schweden gibt es die „spezifische Trennung von Regierung und Vollzugsverwaltung“ (Schmid 1984: 2). Das bedeutet, dass bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik die politischen Institutionen nur einen begrenzten Einfluss besitzen. Das Arbeitsministerium bereitet Gesetze und Richtlinien vor, die ins Kabinett gelangen und im Reichstag beschlossen werden (Vgl. Ebd.).

Sowohl das Kabinett als auch das schwedische Parlament wirken demnach nur an der Formulierung von arbeitsmarktpolitischen Zielen mit und legen den finanziellen Rahmen fest. Dagegen hat die schwedische Arbeitsverwaltung (*Arbetsmarknadsverket*, AMV) die Gesamtverantwortung für die Implementierung von Programmen (Vgl. Swedish Institute 2005: 2). Sie ist zudem unabhängig von den Arbeitslosenversicherungsfonds und verfügt somit über eine „bedeutende Freiheit bei der konkreten Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Palette“ (Hedborg/Meidner 1984: 126).

Die AMV ist eine komplexe Institution, die zahlreiche Untereinheiten für die Aufgabenbewältigung benötigt. Zu den Bestandteilen der AMV zählen die nationale Arbeitsmarktbehörde (*Arbetsmarknadsstyrelsen*, AMS), die Provinzarbeitsämter (*Länsarbetsnämnder*, LAN) sowie etwa 300 Ämter der Arbeitsvermittlung

(*Arbetsförmedling*) auf lokaler Ebene (Vgl. Swedish Institute 2005: 2). Dieser umfassende Apparat wird von der schwedischen Regierung im Jahr 1948 gegründet, um die zentrale und permanente Organisation der Arbeitsmarktpolitik zu gewährleisten (Vgl. Wadensjö 2001: 6).

Die AMV ist mit der finanziellen Kontrolle und Überwachung der Arbeitsvermittlung sowie der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Programme betraut. Die AMS arbeitet im Interesse des Parlaments und der Regierung und unterrichtet das Ministerium für Industrie, Arbeit und Kommunikation (*Näringsdepartementet*) jährlich über die Arbeit der Institution sowie die Verwendung der finanziellen Mittel. Zudem obliegt ihr die Aufgabe langfristige Ziele zu entwickeln und die Internetangebote der Arbeitsmarktbeförde zu betreuen. Hierzu zählen Datenbanken, die Stellenangebote beinhalten, aber auch Informationen zu Trainingsprogrammen und Analysen zur Arbeitsmarktsituation. Die AMS kontrolliert zudem die Provinzarbeitsämter, die die Verantwortung für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den Arbeitsvermittlungen tragen (Vgl. Jangenäs 1989: 19 / Schmid 1984: 3f / Swedish Institute 2005: 2). Für die Implementierung der Programme, die Berufsberatung und die Vermittlung freier Stellen sind schlussendlich die lokalen Sitze der Arbeitsvermittlung zuständig, die in allen Provinzen vertreten sind. Damit verfügen sie über eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Maßnahmen (Vgl. Blomsterberg/Furåker 2002: 284). Das Monopol der Arbeitsvermittlung verliert die AMV jedoch mit der Einführung privater Arbeitsvermittlungsagenturen im Jahr 1993 (Vgl. Jochem 1998: 203).

Bis Anfang der 1990er Jahre ist die vielschichtige Institution korporatistisch geprägt. Die zentral organisierten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind in der Arbeitsmarktpolitik die zentralen Sozialpartner und demnach auch in den Gremien der AMV vertreten (Vgl. Larsson 1979: 13). Die SAF, der Dachverband der Arbeitgeber, entschließt sich jedoch, wie bereits in Kapitel 3.3. erwähnt, alle tripartistischen Kommissionen zu verlassen – so auch die AMV im Jahr 1992. Während der Regierungszeit der bürgerlichen Koalition (1991-1994) werden die Vertreter der Arbeitnehmer ebenfalls ausgeschlossen. Fortan wählt die Regierung die Mitglieder des Verwaltungsrates aus. Dabei handelt es sich bei den Arbeitgebervertretern um Unternehmer und nicht um Verbandsmitglieder (Vgl. Heinze et. al. 1999: 124 / Schmid 2002: 367). Die Gewerkschaften sind jedoch nicht nur in der staatlichen

Arbeitsmarktbehörde involviert. Sie sind zudem für die Verwaltung der Arbeitslosenversicherungsfonds und demnach für die Auszahlung der Lohnersatzleistung verantwortlich (sogenanntes Gent-System) (Vgl. Jochem 2003: 295 / Schmid 1984: 2).

Zum 01. Januar 2008 hat sich die Struktur der Arbeitsmarktbehörde verändert. Die ursprüngliche AMV und ihre Untereinheit, die AMS, arbeiten nun unter der Bezeichnung *Arbetsförmedlingen* (Arbeitsvermittlung). Die Provinzarbeitsämter sind abgeschafft. Die ursprünglichen Arbeitsvermittlungen vor Ort werden jetzt als lokale Arbeitsämter bezeichnet, die der zentralen Behörde in Stockholm direkt zuarbeiten (Vgl. Anhang: XVI).

5.3. Der Verlauf der Arbeitsmarktpolitik von den 1920er bis zu den 1980er Jahren

In Schweden wird das erste kommunale Arbeitsamt im Jahr 1902 gegründet. In den 1920er Jahren werden passive Transferleistungen vergeben und die ersten aktiven Instrumenten, öffentliche Notstandsarbeiten, eingeführt. Das Entgelt für diese staatlich geschaffenen Maßnahmen liegt 15 bis 25 Prozent unter dem Lohnniveau eines Arbeitnehmers auf dem regulären Arbeitsmarkt (Vgl. Jangenäs 1989: 9f / Wadensjö 2001: 4). Dies ändert sich jedoch beim nachfolgenden Konzept - der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, die mit der wirtschaftlichen Depression der 1930er Jahre eingesetzt wird (Vgl. Johannesson 1999: 289f). Diese temporären Beschäftigungen werden nach Tariflohn bezahlt und kommen seitdem vor allem während wirtschaftlicher Abschwünge zum Einsatz. Wie auch die Notstandsarbeiten, werden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Überprüfung des Arbeitswillens genutzt (Vgl. Forslund/Krueger 1997: 272 / Jangenäs 1989: 10 / Wadensjö 2001: 4f). Während und nach dem Zweiten Weltkrieg wächst der Umfang an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, indem „berufliche Bildungsmaßnahmen, Umzugshilfen und Zuschüsse für schwer Vermittelbare“ (Johannesson 1999: 290) eingeführt werden. Mobilitäts- und selektive Förderung kommen somit frühzeitig zum Einsatz (Vgl. Hedborg/Meidner 1984: 116).

Erweitert wird das Arsenal in den 1950er und 1960er Jahren mittels Lohnsubventionen und Arbeitsvermittlung (Vgl. Johannesson 1999: 291). Zu Beginn der 1970er Jahre steht demnach ein umfassender Maßnahmenkatalog zur Verfügung, deren Bestandteile in den folgenden zwei Jahrzehnten mit unterschiedlicher Intensität zum Einsatz kommen. Um das große Angebot an Arbeitskräften bei sinkender Nachfrage zu beschäftigen und Arbeitslosigkeit zu vermeiden, konzentriert sich ab Mitte der 1970er Jahre die aktive Arbeitsmarktpolitik in Schweden vor allem auf „Arbeitsplatzsubventionierung“ (Schmid 1989: 76). Damit ist gemeint, dass der Staat Unternehmen finanziell unterstützt, damit diese ihre Arbeitnehmer weiterhin beschäftigen. Die Regierung bietet Lagerhaltungszuschüsse und Fördermittel, um Mitarbeitern verstärkt betriebsinterne Weiterbildungen zu ermöglichen (Vgl. Jangäns 1989: 30 / Larsson 1979: 14).

Die Rückbesinnung auf die Schwerpunkte des Rehn-Meidner-Modells setzt erst in den 1980er Jahren ein. Der Maßnahmenkatalog beinhaltet nunmehr „marktorientierte Mobilitätsförderung, intensive Arbeitsvermittlung vor Ort und die Förderung der beruflichen Qualifizierung“ (Schmid 1989: 76), aber auch Einarbeitungszuschüsse und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden umfangreich eingesetzt (Vgl. Rabe 2000: 37). So entstehen neue öffentlich geförderte Stellen, während die vorab subventionierten aber unrentablen Arbeitsplätze in der Industrie abgebaut werden (Vgl. Schmid 1989: 80). Die Expansion des öffentlichen Sektors in den 1970er und 1980er Jahren garantiert in Schweden Vollbeschäftigung mit Arbeitslosenquoten von etwa zwei Prozent (Vgl. Wood 2001: 399f). Ein neuer Bestandteil der schwedischen Arbeitsmarktpolitik stellt die Rekrutierungsförderung dar, die Arbeitgebern finanzielle Anreize bietet, sofern schwer vermittelbare Arbeitskräfte eingestellt werden. Dieses Lohnsubventionsmodell, das vor allem Langzeitarbeitslose in den regulären Markt reintegrieren soll, wird zum 01. Januar 1984 eingeführt. Dabei handelt es sich um eine Maßnahme, die Arbeitslose in die freie Wirtschaft kanalisiert und eine Minimierung staatlich finanzierter Notstandsarbeiten ermöglicht (Vgl. Jangäns 1989: 41f / Johannesson 1989: 14). Dadurch gelingt die Entlastung des Haushaltes.

Die Verzahnung passiver und aktiver arbeitsmarktpolitischer Komponenten nimmt in den 1980er Jahren zu, indem Arbeitsuchende, deren Anspruch auf Lohnersatzleistung endet, ab dem Jahr 1983 den Rechtsanspruch auf eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme erhalten (Vgl. Forslund 1995: 22). Bis zum Jahr 1990 zählt dieses Programm zu einem

der wichtigsten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik und wird nach Tariflohn bezahlt (Vgl. Johannesson 1999: 287).

Des Weiteren widmet sich die Regierung in den 1980er Jahren der Jugendarbeitslosigkeit, indem im Jahr 1984 die Beschäftigungsgarantie für die Jugend (*Ungdomslag*) in Kraft tritt. Damit wird jedem 18- und 19-jährigem Arbeitsuchenden ein „Rechtsanspruch auf eine tägliche vierstündige Teilzeitbeschäftigung“ (Schmid 1989: 82) in der Kommune eingeräumt. Innerhalb von drei Wochen nach Eintritt der Arbeitslosigkeit wird den Jugendlichen eine nach Tariflohn bezahlte Beschäftigung im öffentlichen Sektor vermittelt. Mit der Einführung dieses Programmes sind Erwerbslose unter 20 Jahren von der Teilnahme an allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ausgeschlossen und haben keinen Anspruch auf die KAS-Zahlung (Vgl. Johannesson 1989: 14f). Die Beschäftigungsgarantie ist damit die einzige Option der Jugendlichen. Der überproportionalen Ausbaus des öffentlichen Sektors wird Ende der 1980er Jahre reduziert (Vgl. Schmid 1989: 82).

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die ersten aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den 1920er und 1930er Jahren nachfrageorientierte Maßnahmen darstellen. Staatlich unterstützte Aufgaben jenseits des regulären Arbeitsmarktes werden in den 1940er Jahren ergänzt durch Berufsbildung und Mobilitätsförderung. Diese angebotsorientierten Maßnahmen werden in den kommenden Jahrzehnten mit einer umfassenden Arbeitsvermittlung verbunden. Aufgrund der Wirtschaftsflauten in den 1970er Jahren überwiegen erneut die nachfrageorientierten Maßnahmen, wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnsubventionen. In den 1980er Jahren liegt der Fokus hingegen auf angebotsorientierte Instrumente, wie Bildungs- und Mobilitätsförderung. Selektive Maßnahmen für Jugendliche und Langzeitarbeitslose erlangen zunehmend Bedeutung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Vgl. Jängenäs 1989: 39f / Johannesson 1989: 12).

6. Forschungsstand

Die Forschungsliteratur befasst sich seit Jahrzehnten mit der schwedischen Arbeitsmarktpolitik, seinen Bestandteilen, dem Modell-Charakter und der europaweit fast einzigartig niedrigen Arbeitslosenquote (Vgl. Jangenäs 1989 / Larsson 1979 / Hedborg/Meidner 1984 / Schmid 1989).

Mit der wirtschaftlichen Krise im Jahr 1991 nimmt das Interesse an diesem Politikfeld weiter zu. Jedoch sind die Mehrzahl der Beiträge aus den wissenschaftlichen Forschungszentren in Schweden makro- oder mikroökonomische Studien, welche die aktive Arbeitsmarktpolitik im Ganzen betrachten oder einzelne Programme daraus evaluieren. Untersucht wird darin vor allem die Effektivität aktiver Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Vgl. Calmfors et. al. 2001 / Forslund/Krueger 1997 / Forslund/Krueger 2008) In der deutschen Forschung finden sich ebenso quantitativ ausgerichtete Studien dieser Art (Vgl. Koch 2003 / Kröger/Suntum 2000 / Rabe 2000).

Ins Blickfeld geraten zudem der historische Wandel des gesamten Wohlfahrtsstaates und die Entwicklung der Sozialdemokratie in Schweden, wobei einer detaillierten Betrachtung einzelner Politikfelder wenig Raum gegeben wird. Erwähnung finden die Kürzungen der passiven Arbeitsmarktpolitik in den 1990er Jahren, die ihre Ursache in der ökonomischen Krise haben und mit einem zunehmenden Umfang der aktiven Maßnahmen einhergehen. Ein radikaler Wandel wird Schweden nicht bescheinigt (Vgl. Feld 2000 / Henkes 2006 / Stephens 1996).

Untersuchungen zum allgemeinen wohlfahrtsstaatlichen Rückbau in den westlichen Ländern gehen vor allem auf Paul Pierson zurück, der diese Entwicklung als *Retrenchment* bezeichnet. In seinem Aufsatz *Coping with Permanent Austerity* (Vgl. Pierson 2001) bescheinigt der Autor den skandinavischen Staaten, dass sie ihre wohlfahrtsstaatlichen Strukturen aufrecht erhalten haben und sich für die 1990er Jahre keine Zeichen der Re-Kommodifizierung erkennen lassen. Allerdings sind Reformen zur Kostenkontrolle durchgeführt und neue Instrumente zur Erreichung traditioneller Ziele implementiert worden (Vgl. Pierson 2001: 443f). Die skandinavischen Autoren der Sammelbände *Nordic Social Policy - Changing Welfare States* und *Nordic Welfare States in the European Context* (Vgl. Kautto et. al. 1999 / Kautto et. al. 2001) bevorzugen es, von einer wohlfahrtsstaatlichen Restrukturierung zu sprechen. Betrachtet

wird unter anderem die Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme, der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Einkommensverteilung in Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden bis zur Mitte der 1990er Jahre. Während der erste Band die Veränderungen der nordischen Staaten gegenüberstellt, vergleicht der zweite die skandinavischen Reformen in einem gesamteuropäischen Kontext. Die Ergebnisse im Hinblick auf die Arbeitsmarktpolitik ergeben, dass bezüglich der passiven Transferleistungen bis Mitte der 1990er Jahre keine radikalen Veränderungen auftreten (Vgl. Ploug 1999: 102), während in der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein zunehmender Fokus auf die Effizienz von Maßnahmen sowie die Steigerung von Arbeitsanreizen gelegt wird (Vgl. Drøpping et. al. 1999: 157).

Das Sammelband *The Welfare State in Transition* (Vgl. Freeman et. al. 1997) beschäftigt sich intensiv mit der schwedischen Steuer-, Lohn- und Arbeitsmarktpolitik der 1990er Jahre. Aufgegriffen wird der ursprüngliche Vorbildcharakter Schwedens in Bezug auf Vollbeschäftigung und die positive wirtschaftliche Entwicklung bis zum Jahr 1991. Zentrale Fragestellungen sind der Einfluss der ökonomischen Krise auf den schwedischen Wohlfahrtsstaat sowie die Betrachtung der Konsequenzen dieser Krisenerfahrung für das schwedische Gleichheitsprinzip. Der Arbeitsmarktpolitik wird bezüglich der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nach der wirtschaftlichen Krise Ineffektivität nachgewiesen. Die traditionellen Elemente, wie generöse Lohnersatzleistung und Trainingsmaßnahmen, erzielen keine steigende Erwerbstätigkeit (Vgl. Forslund/Krueger 1997: 295f).

In der deutschen Forschungsliteratur finden sich nur wenige Werke, die den Fokus auf die schwedische Arbeitsmarktpolitik und ihren Wandel legen. Die ausführliche Aufsatzsammlung *Schweden im Wandel – Entwicklung, Probleme, Perspektiven* (Vgl. Riegler/Schneider 1999) bietet einen historischen Abriss und Darlegungen zu den Zukunftsperspektiven dieses Politikfeldes. Als bemerkenswert erscheint das Einzelband *Die skandinavischen Wege in die Arbeitslosigkeit* von Sven Jochem. Der Politikwissenschaftler erachtet die Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik, der Arbeitskraftnachfrage und dem –angebot als Gründe für die steigende Arbeitslosenquote der nordischen Länder im Forschungszeitraum von 1984 bis 1994 (Vgl. Jochem 1998: 15, 27f). In seiner Politikfeldanalyse bescheinigt der Autor Schweden für diese Zeit Kontinuität in der Arbeitsmarktpolitik (Vgl. Ebd.: 213). Nach

seiner Untersuchung fasst er zusammen, dass die wachsende Arbeitslosigkeit keine Beeinträchtigung der generösen passiven Leistungen nach sich zieht und die aktiven Maßnahmen zunehmend ausgebaut werden (Vgl. Ebd.: 223f). Bezüglich der Policy-Theorien scheinen weder der Machtressourcenansatz noch die Parteidifferenzlehre für diese Ergebnisse zu greifen. Stattdessen werden „die institutionelle Verankerung und der vorhandene politische Wille der maßgeblichen Akteure“ (Ebd.: 213) als Gründe für den kontinuierlichen Einsatz der traditionellen Arbeitsmarktpolitik ausgewiesen. Diese Aussage lässt eine Tendenz zum Pfadabhängigkeitstheorem erkennen.

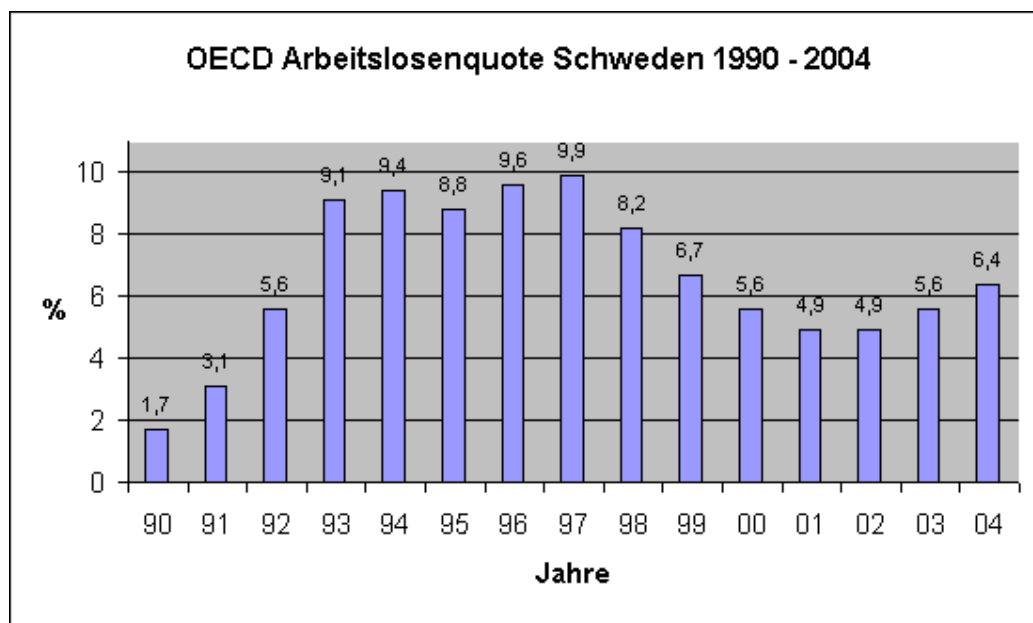
Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die schwedischen Forschungsinstitute zahlreiche quantitative Evaluationsstudien zu diesem Politikfeld erstellen und auch die Forschungsliteratur allgemeine Entwicklung des schwedischen Wohlfahrts- und Sozialstaates fokussiert. Es mangelt jedoch an detaillierten Prozessrekonstruktionen im Policyfeld ‚Arbeitsmarktpolitik‘ für die Jahre nach der wirtschaftlichen Krise bis zur Gegenwart und es finden sich noch keine umfassenden Untersuchungen zu einem schwedischen Pfadwechsel (Vgl. Borchert 1998: 170). Des Weiteren bescheinigt die Forschungsliteratur gegenwärtig vor allem Dänemark, den Niederlanden und Großbritannien eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik (Vgl. Heinze et. al. 1999: 209 / Schmid 2002: 386f), während derartige Tendenzen in Schweden bisher nur geringfügig untersucht sind (Drøpping et. al. 1999).

Daher besteht das Ziel der vorliegenden Arbeit darin, diese Lücken zu schließen und, über den Untersuchungszeitraum soeben präsentierter Werke hinausgehend, die Entwicklung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik für den Forschungszeitraum von 1991 bis 2007 zu dokumentieren. Aufgabe ist es, mögliche Veränderungen der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung aufzudecken und somit Erkenntnisse über den Pfadverlauf herauszukristallisieren.

7. Fragestellung und Hypothesen

In den vergangenen Jahrzehnten gelingt es Schweden, als einer der wenigen westlichen Demokratien, den Wunsch nach Vollbeschäftigung in die Realität umzusetzen (Vgl. Esping-Andersen 1990: 167). Als Erklärung für die niedrige Arbeitslosenquote von circa zwei Prozent dient unter anderem der Einsatz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (Vgl. Forslund 1995: 17 / Jangenäs 1989: 5f / Wood 2001: 399). Der Zeitraum der Jahre 1950 bis 1990 kann mit wenigen Worten charakterisiert werden: „[A]rbetslöshetsförsäkringens regler blev betydligt mera generösa och arbetsmarknadspolitiken byggdes ut“¹⁶ (Korpi 1995: 118).

Doch im Herbst 1991 setzt die schwerste wirtschaftliche Krise seit den 1930er Jahren ein. Es folgt ein, für schwedische Verhältnisse, enormer Anstieg der Arbeitslosenquote, der den Vollbeschäftigungsgedanken in weite Ferne rücken lässt (Vgl. Forslund/Krueger 2008: 4 / Sianesi 2001: 135).



Quelle: OECD 2003: 299 / OECD 2006: 247.

Abb. 2: Entwicklung der schwedischen Arbeitslosenquote

¹⁶ Übersetzung: „Die Arbeitslosenversicherungsregelungen wurden bedeutend generöser und die Arbeitsmarktpolitik ausgebaut.“

Zur Abbildung 2 ist zu bemerken, dass es sich bei der dargestellten Quote, um die der offenen Arbeitslosigkeit handelt. Demnach sind in dieser Statistik ausschließlich Arbeitsuchende erfasst, die eigenständig nach einer regulären Beschäftigung suchen und nicht an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen.

Der Vorzeigecharakter scheint zu verblassen, denn „Sweden has moved from being a model to ‚muddling through‘“ (Benner/Vad 2000: 459). Diese Aussage lässt vermuten, dass Schweden im vergangenen Jahrzehnt und möglicherweise bis in die Gegenwart Veränderungen durchlebt. Da die Arbeitslosenquote bis in die Gegenwart nicht auf den Wert vor der ökonomischen Krise sinkt, ist von Interesse, inwiefern die relevanten Akteure der Arbeitsmarktpolitik auf den anhaltenden Missstand reagieren.

Die übergeordnete Fragestellung, inwiefern die schwedische Arbeitsmarktpolitik einen Wandel bezüglich der Ziele, Prinzipien und Instrumente durchläuft, soll in den folgenden Kapiteln erläutert werden. Um die unmittelbare Reaktion der Regierung auf den „collapse of full employment“ (Lindbeck 1997: 84) darzulegen, beginnt der Forschungszeitraum im Jahr 1991. Den Abschluss bildet das Jahr 2007, um die aktuellsten Entwicklungen zu präsentieren. Zu überprüfen sind folgende Hypothesen:

Mit der wirtschaftlichen Krise Anfang der 1990er Jahre wandelt sich die schwedische Arbeitsmarktpolitik insofern, als dass

- 1) das Ziel der Vollbeschäftigung vernachlässigt wird.**
- 2) das Arbeits- und Leistungsprinzip erweitert wird.**
- 3) die finanziellen Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik an Generosität verlieren.**
- 4) die aktive Arbeitsmarktpolitik zunehmend mit aktivierenden Zügen versehen wird.**

Im Anschluss werden die Ergebnisse der Datenanalyse mit der Theorie der Pfadabhängigkeit verknüpft, um zu überprüfen, ob die schwedische Arbeitsmarktpolitik einen Pfadwechsel oder eine Pfadkontinuität aufweist.

8. Quellen

8.1. Dokumente

Um sich der Forschungsfrage zu nähern, werden die jährlich verfassten nationalen Aktionspläne (NAP) ¹⁷ der Jahre 1999 bis 2004 sowie das schwedische Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung (RWB) aus dem Jahr 2005 in die Analyse einbezogen. Darüber hinaus werden die kontinuierlich erscheinenden *OECD Economic Surveys* über Schweden im Zeitraum von 1991 bis 2007 ausgewertet. Zusätzlich fließen die Regierungserklärungen (RE) und einzelne Regierungsdokumente aus dieser Zeitspanne in die Arbeit mit ein.¹⁸ Eine selektive Verwendung finden die Evaluationsstudien der beiden schwedischen Forschungsinstitute – *Institutet för social forskning* (SOFI) und *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering* (IFAU). Ihre Untersuchungen zur schwedischen Arbeitsmarktpolitik werden überwiegend in der Zeitschrift *Swedish Economic Policy Review* veröffentlicht. Die Bewertungen der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Programme sind für die vorliegende Arbeit nicht von Bedeutung, jedoch finden sich in den Studien Beschreibungen zu den verwendeten Mitteln bezüglich ihres Inhaltes und dem Zeitraum ihrer Anwendung, so dass mit Hilfe dieser Studien ein möglichst vollständiger Maßnahmenkatalog der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zusammengestellt werden kann. Als Zusatz wird in begrenztem Umfang relevante Forschungsliteratur¹⁹ in die Analyse einbezogen.

¹⁷ Einen nationalen Aktionsplan muss jeder EU-Mitgliedstaat jährlich erstellen, um die EU-Kommission über nationale beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Kenntnis zu setzen. In Schweden werden sie vom Ministerium für Industrie, Beschäftigung und Kommunikation sowie dem Finanzministerium erstellt. In die Gestaltung des Aktionsplanes sind unter anderem Gewerkschaftsvertreter, Arbeitgeberverbände und die nationale Arbeitsmarktbehörde involviert (Vgl. Jacobsson 2005: 111ff). Die NAPs orientieren sich an den europäischen beschäftigungspolitischen Leitlinien, die im Jahr 1998 in Kraft getreten sind. Diese Leitlinien sollen zu einer einheitlichen Beschäftigungspolitik führen, welche mit der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrages am 02. Oktober 1997 einen neuen Aufgabenbereich der Europäischen Union darstellt (Ostheim/Zohlhöfer 2004: 379).

¹⁸ Da die Regierungserklärungen der Jahre 1992 bis 1998 ausschließlich auf Schwedisch zur Verfügung stehen, werden die daraus verwendeten Zitate von der Autorin übersetzt. Die gleiche Handhabung gilt für die Regierungsdokumente. Die Übersetzung findet sich in der jeweiligen Fußnote wieder. Bei den deutschen und englischen Versionen der Regierungserklärungen handelt es sich um nicht offizielle Übersetzungen. Die Regierungserklärung aus dem Jahr 1991 findet sich weder als Reichstagsprotokoll noch als Dokument auf der Homepage der Regierung.

¹⁹ Im folgenden Kategoriensystem wird für die Analyse der Veränderungen passiver und aktiver Maßnahmen neben den aufgezählten Quellen auf weitere Literatur zurückgegriffen. Als relevante Forschungsliteratur gelten Artikel und Aufsätze, die sich mit dem Verlauf der schwedischen Arbeitsmarktpolitik im Zeitraum von 1991 bis 2007 beschäftigen.

8.2. Interviews

Eine weitere Quelle bilden Leitfadeninterviews mit Experten der schwedischen Arbeitsmarktpolitik. Bei den Gesprächspartnern handelt es sich um einen Mitarbeiter des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB), den Abteilungschef der Arbeitsvermittlung und Analyseabteilung der schwedischen Arbeitsmarktbehörde in Stockholm sowie je einem Wissenschaftler der schwedischen Forschungsinstitute SOFI in Stockholm und IFAU in Uppsala.²⁰

Dieser Korpus an Gesprächspartnern ist sinnvoll, da jeweils ein Wissenschaftler der beiden schwedischen Forschungsinstitute für ein Interview gewonnen werden konnte und zusätzlich, zur Vermeidung von Verzerrungen und Beschönigungen, ein deutscher Politikwissenschaftler sein Wissen zur Entwicklung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik einfließen lässt. Der Vertreter der Arbeitsmarktbehörde eignet sich ebenso als Interviewpartner, da diese Institution verantwortlich für die Formulierung arbeitsmarktpolitischer Programme ist.

Abgesehen von Letzterem handelt es sich ausschließlich um Wissenschaftler im Bereich Arbeitsmarktpolitik. Grund sich mit Forschern in Verbindung zu setzen, ist die erhöhte Wahrscheinlichkeit einer Interviewzusage, weil „die gemeinsame Beheimatung von Frager und Befragten im ‚Relevanzsystem Wissenschaft‘ eine vergleichsweise leichte Mobilisierung zur Teilnahme am Interview“ (Bogner/Menz 2005: 8) gewährleistet. Das Interview mit Experten²¹ besitzt zudem den Vorteil, dass „der Zugang zu einem erweiterten Expertenkreis erleichtert“ (Ebd.) wird. Dies ist bei der vorliegenden Arbeit nicht eingetreten. Allerdings ermöglichte der Expertenkontakt Zugriff auf wichtige Forschungsliteratur sowie die Option Rückfragen im Verlauf der Arbeit zu stellen.

²⁰ Insgesamt sind sieben Experten angeschrieben worden. Zwei von ihnen lehnten ein Interview ab, da sie aktuell nicht im Bereich der schwedischen Arbeitsmarktpolitik forschen. Grund für die dritte Absage war der Eintritt in den Ruhestand.

²¹ Der Expertenstatus wird dem Gesprächspartner „[d]urch die gewohnte Umgebung in Verbindung mit dem Befragungsthema, mit dem der Befragte [...] sehr vertraut ist“ (Lamnek 2005: 388) zu eigen.

9. Methoden

9.1. Leitfadeninterview

Da der Forschungsstand gezeigt hat, dass für die jüngere Vergangenheit wenige Werke zur Entwicklung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik vorliegen, ermöglicht das Leitfadeninterview die Gewinnung neuer Informationen, die mittels Dokumenten und anderen Materialien nicht oder nur schwierig in Erfahrung zu bringen sind. Die qualitative Interviewführung bietet den Vorteil, dass der Interviewende in den Gesprächsverlauf eingreifen kann (Vgl. Helfferich 2005: 159). Um zu gewährleisten, dass alle forschungsrelevanten Bereiche in der Befragung angesprochen werden, dient ein Leitfaden als „Orientierungsrahmen [...] für den Interviewer“ (Witzel 1982: 90). In ihm sind verschiedene Themenblöcke zum gesamten Forschungsgegenstand formuliert (Vgl. Ebd.). Durch diesen übersichtlichen Aufbau und der Verwendung weniger Fragen wird dem Gesprächspartner und seinen Ausführungen größtmögliche Aufmerksamkeit entgegengebracht sowie die Offenheit des Interviews gewährleistet (Vgl. Helfferich 2005: 160). Der Leitfaden verfügt über eine Kontroll- und eine Hilfsfunktion. Zum einen kontrolliert der Forscher im Verlauf des Gespräches, inwiefern die einzelnen Themenbereiche ausgiebig erläutert wurden. Zum anderen kann sich der Interviewer, „etwa bei stockendem Gespräch [...], inhaltliche Anregungen holen“ (Witzel 1982: 90) und so die Befragung aufrecht erhalten.

Ein Vorteil des Leitfadeninterviews ist die nicht vorbestimmte Abfolge der Fragen, so dass sich der Gesprächsverlauf den Reaktionen des Gegenübers anpasst (Vgl. Lamnek 2005: 352). Die Herausforderungen dieser qualitativen Methode sind die Vermeidung von Suggestivfragen und die Fähigkeit des Interviewenden, Anknüpfung an erwähnte Aspekte des Gesprächspartners zu finden (Vgl. Hopf 2000: 359). Dass die Qualität der Befragung von den Fähigkeiten des Interviewers abhängig ist, wird demnach als Nachteil dieser semistrukturierten Gesprächsform angesehen. Darüber hinaus ist der Zeitaufwand höher als bei strukturierten Interviews, da durch die Verwendung offener Fragen die Ausführungen des Interviewpartners vorab schwierig zu berechnen sind (Vgl. Schnell et. al. 2005: 388). Andererseits erlaubt diese Form der Befragung dem Interviewer mehr Flexibilität. Er kann selbst entscheiden, welche Aspekte er aufgreift und wann er den Leitfaden weiter abarbeitet (Vgl. Mayer 2004: 36).

Zu Beachten bleibt, dass die Verwendung offener Fragen „höhere Anforderungen an die Bereitschaft der Befragten zur Mitarbeit“ (Schnell et. al. 2005: 388) implizieren. Um diese Bereitschaft zu steigern, wird für die vorliegende Arbeit die Führung von Telefoninterviews abgelehnt. Stattdessen soll das persönliche Gespräch vor Ort im für den Befragten vertrauten Umfeld gewährleisten, dass er sich wohlfühlt und bereitwillig auf die Fragen eingeht. Die Interviews werden von der Autorin der Arbeit selbstständig geführt und mittels eines Aufnahmegerätes als MP3 konserviert sowie für die weitere Verwendung transkribiert. Die Verschriftlichung befindet sich im Kapitel IV des Anhangs dieser Arbeit.

Auch wenn diese Form der Befragung keine Standardisierung wie in einem Fragebogen hervorbringt, ermöglicht der Leitfaden, „Unterthemen ‚quer‘ durch alle Interviews zu verfolgen“ (Helfferich 2005: 159). Aufgrund der begrenzten Anzahl wird jedoch nicht der Anspruch von Repräsentativität und Generalisierung erhoben. Vielmehr bieten die gewonnenen Informationen einen Überblick zur schwedischen Arbeitsmarktpolitik und deren aktuelle Entwicklungen. Zudem dienen die Expertengespräche als Grundlage für die Konzeption eines theoretischen Konstrukts (Vgl. Lamnek 2005: 353).

Das für diese Arbeit verwendete Leitfadiskonzept, das im Anhang der Arbeit in Kapitel I und II auf Deutsch und Englisch zu finden ist, orientiert sich formal an einem Beispiel in der Forschungsliteratur (Vgl. Helfferich 2005: 166). Es besteht aus drei Themenblöcken und wird von der Interviewerin mit der Darstellung der Krisensituation zu Beginn der 1990er Jahre und der angedeuteten Prioritätenverlagerung der Regierung eingeleitet. Um dem Gesprächspartner die Möglichkeit zu geben, sich in der Position des Erzählers wohlfühlen, ist die erste Frage, inwieweit die wirtschaftliche Krise die Arbeitsmarktpolitik beeinflusst, weitgefasst. Zudem dient sie zur allgemeinen Informationsgenerierung bezüglich der Inhalte der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik. Der zweite Themenblock widmet sich den konkreten Instrumenten und Programmen, wobei der Gesprächspartner auf Entwicklungstendenzen und Modifikationen eingehen kann. Beide Bereiche lehnen an die Hypothesen drei und vier an, die von einer abnehmenden Generosität und der Zunahme aktivierender Elemente ausgehen. Abschließend wird nach Erklärungen für einen Wandel beziehungsweise die Kontinuität der schwedischen Arbeitsmarktpolitik gefragt. Dieser Bereich ermöglicht die Konkretisierung der theoretischen Einbettung dieser Arbeit. Aufgrunddessen, dass

Ziele und Prinzipien auf einer abstrakteren Ebene liegen als konkrete Maßnahmen, wird den Gesprächspartnern keine direkte Frage diesbezüglich gestellt. Vielmehr zeigen sich in den unbewussten Äußerungen der Experten, wenn sie eine Begründung für die Wahl bestimmter Instrumente erläutern, welchen Zielen und Prinzipien die schwedische Arbeitsmarktpolitik unterliegt.

Die Leitfadeninterviews verfügen über eine begrenzte Reliabilität und Validität. Die Reliabilität definiert die Verlässlichkeit eines Messinstrumentes. Sie liegt vor, wenn die Ergebnisse nach mehreren Messvorgängen stabil bleiben. Für den Einsatz von Interviews bedeutet dies, eine Wiederholung der Befragung (Vgl. Scheuch 1973: 134ff). Aufgrund beschränkter Ressourcen und einem begrenzten Zeitumfang kann dies für die vorliegende Untersuchung nicht realisiert werden. Die Validität (Gültigkeit) der Leitfadeninterviews wird jedoch zu einem bestimmten Grad erreicht, weil drei der vier Interviewten zuvor im Bereich Arbeitsmarktpolitik geforscht sowie Beiträge veröffentlicht haben und der Befragte der Arbeitsmarktbehörde tagtäglich am Implementierungsprozess des Forschungsgegenstandes beteiligt ist. Somit kann vorausgesetzt werden, dass die Gesprächspartner bereits vor der Befragung das Thema reflektiert haben. Ein weiterer Punkt, der die Interviews in ihrer Gültigkeit erhöht, ist der Fakt, dass die vier Gesprächspartner keine marginale Position bezüglich der Arbeitsmarktpolitik einnehmen, sondern Experten in diesem Forschungsbereich sind (Vgl. Ebd.: 143f).

9.2. Qualitative Inhaltsanalyse

Das gesamte Portfolio der zuvor aufgelisteten Quellen wird einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Bei dieser Methode handelt es sich um die Analyse fixierter Kommunikation. Aufgrund der Interviewtranskription ist diese Voraussetzung für den gesamten Quellenkorpus gegeben. Ein weiteres Merkmal der qualitativen Inhaltsanalyse ist ein theoriegeleitetes Vorgehen. Eine systematische Herangehensweise ist unverzichtbar und wird garantiert, indem die Untersuchung unter bestimmten Regeln durchgeführt wird und somit Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit gewährleistet sind (Vgl. Mayring 2003: 12). Um dem wissenschaftlichen Standard zu genügen wird daher ein Kategoriensystem entwickelt, welches „das zentrale Instrument der Analyse“ (Ebd.: 43) darstellt. Die Methode lehnt an Phillip Mayrings inhaltlicher Strukturierung

an, welche zum Ziel hat „Aspekte aus dem Material herauszufiltern und zusammenzufassen“ (Ebd.: 89). Das Kategoriensystem wird entwickelt, damit „Textbestandteile [...] systematisch extrahiert“ (Ebd.: 83) werden können. Neben der Kategoriendefinition, trägt ein „Ankerbeispiel“ (Ebd.) zur Verständlichkeit der jeweiligen Kategorie bei. Kodierregeln werden benötigt, sofern die entwickelten Kategorien nicht trennscharf sind (Vgl. Ebd.).

9.3. Kategoriensystem

Da die vorliegende Arbeit ihren Fokus auf die schwedische Arbeitsmarktpolitik und mögliche Veränderungen im Zeitraum von 1991 bis 2007 legt, werden zwei Kategorien entwickelt: Kontinuität und Wandel. In den jeweils vier Unterkategorien werden dann Ziele, Prinzipien und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik untersucht. Neben der Kategoriendefinition wird ein Ankerbeispiel angeführt, um die Nachvollziehbarkeit und Überprüfung der Kategorie zu gewährleisten. Auf Kodierregeln wird in der vorliegenden Arbeit verzichtet, da es sich um zwei gegensätzliche Hauptkategorien handelt, die demnach über ausreichend Trennschärfe verfügen.

9.3.1. Kategorie 1: Kontinuität

Die vorausgegangene Definition der Arbeitsmarktpolitik zuzüglich der historischen Verankerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rehn-Meidner-Modell sowie die Darstellung der Instrumente bis zum Jahr 1990 zeigen, dass dieses Politikfeld in Schweden von kontinuierlichen Zielen und Instrumenten geprägt ist. Diese werden im folgenden als Unterkategorien der Kontinuität verwendet. Dazu zählen 1) das Ziel der Vollbeschäftigung, 2) das Arbeits- und Leistungsprinzip, 3) die passiven Leistungen als Stuserhalt und 4) die Verwendung traditioneller aktiver Instrumente.

9.3.1.1. Das Ziel der Vollbeschäftigung

Vollbeschäftigung wird als „der rote Faden in der Ideenentwicklung der schwedischen Arbeiterbewegung“ (Hedborg/Meidner 1984: 50) bezeichnet und stellt aus ideologischer Sicht den „Kernpunkt des sozialdemokratischen Nachkriegsprogramms“ (Ebd.: 79) dar. Bezüglich der Definition von Vollbeschäftigung wird im wissenschaftlichen Diskurs mehrheitlich auf Beveridges Erläuterung zurückgegriffen, wonach Arbeitslosigkeit

existiert, jedoch die Quote von maximal drei Prozent nicht überschritten werden darf (Vgl. Beveridge 1945: 126ff). Allgemeiner wird Vollbeschäftigung in der deutschen Forschungsliteratur „als weitgehende oder komplette Deckung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage“ (Schmidt 1992: 27) bezeichnet. In der schwedischen Arbeitsmarktpolitik versteht man unter Vollbeschäftigung: „[A]lla som vill ha ett jobb ska kunna få det, men man accepterar att en viss friktionsarbetslöshet [...] måste få förekomma“²² (Blomsterberg/Furåker 2002: 279). Es findet sich zudem die numerische Angabe, dass in Schweden bei einer Arbeitslosenquote von ein bis zwei Prozent die Rede von Vollbeschäftigung ist (Vgl. Zänker 1998: 64).

In der Forschungsliteratur wird Vollbeschäftigung bis zum Ende der 1980er Jahre als oberste Priorität der Regierung definiert (Vgl. Forslund 1997: 146). Die vorliegende Unterkategorie soll zeigen, inwieweit diese Vorrangstellung weiterhin in der schwedischen Politik der Gegenwart verankert ist. Bei der Datenanalyse werden Textstellen, die die Vollbeschäftigung explizit erwähnen und als Ziel der schwedischen Regierung deklarieren, dieser Unterkategorie zugeordnet.

Ankerbeispiel: „Attaining full employment is the Swedish Government’s foremost priority.” (NAP 2003: 13)

9.3.1.2. Das Arbeits- und Leistungsprinzip

Während der Wirtschaftskrisen der 1970er und 1980er Jahre hat sich das Leistungsprinzip in Schweden behauptet (Vgl. Blomsterberg/Furåker 2002: 280f). Dieses Merkmal der schwedischen Arbeitsmarktpolitik beinhaltet, dass Erwerbstätigkeit als hohes Gut angesehen und eine Beschäftigung stets einer passiven Entgegennahme von Transferleistungen vorgezogen wird. In Schweden bezeichnet man dieses Konzept auch als Aktivierungsprinzip (Vgl. NAP 1999: 11), was jedoch nicht mit dem Begriff der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik gleichgesetzt werden kann. Sollten die Quellen der 1990er und 2000er Jahre zeigen, dass das Arbeitsprinzip bzw. die Bevorzugung aktiver vor passiver Maßnahmen weiterhin als gültig bezeichnet werden kann, ist die Textstelle dieser Unterkategorie zuzurechnen.

²² Übersetzung: „Alle, die eine Arbeit haben wollen, sollen eine bekommen können. Aber man akzeptiert, dass eine gewisse friktionelle Arbeitslosigkeit vorkommen muss.“ Unter friktioneller Arbeitslosigkeit versteht man die kurzfristige Erwerbslosigkeit beim Übergang von einer Beschäftigung in die nächste.

Ankerbeispiel: „[...] active measures to get a person back to work are prioritised above passive cash payouts” (NAP 2000: 4).

9.3.1.3. Die passiven Leistungen als Statuserhalt

Mit der Umsetzung des Rehn-Meidner-Modells gilt die Strategie: „Der Staat übernimmt die Einkommensgarantie anstatt einer Grundsicherung“ (Henningsen/Stråth 1995: 240). In den vergangenen Jahrzehnten wird das finanzielle Unterstützungssystem für Arbeitsuchende demnach als umfassend und generös bezeichnet, so dass bei Eintritt der Arbeitslosigkeit ein Statuserhalt für einen bestimmten Zeitraum möglich ist (Vgl. Jochem 1998: 213, 223). Jedoch fußt die traditionelle passive Arbeitsmarktpolitik auf Beschäftigungs- und Mitgliedsvoraussetzungen wie in Kapitel 4.1. detailliert beschrieben. Werden Höhe und Dauer des Leistungsbezugs sowie die Bedingungen zum Erhalt beibehalten, bestätigt sich die Kategorie der Kontinuität. Diese Unterkategorie wird eingeführt, um allgemeine Informationen zur Lohnersatzleistung zu geben.

Ankerbeispiel: „Den svenska modellen för ersättning vid arbetslöshet bygger på kombinationen av en förhållandevis hög ersättning och en strikt arbetsprövning“²³ (Pettersson et. al. 1999: 136).

9.3.1.4. Verwendung von traditionellen aktiven Instrumenten

Die aktive Arbeitsmarktpolitik zeichnet sich durch angebots- und nachfrageorientierte Maßnahmen aus. Letztere beinhalten Lohnsubventionen und öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Angebotsorientierung liegt hingegen bei Umschulungen und Weiterbildungen vor. Bei der Charakterisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird deutlich, dass die Betonung auf Beratung und Unterstützung liegt. So werden in der englischsprachigen Literatur Verben wie: *assist*, *improve*, *provide* und *offer* in Bezug auf aktive Maßnahmen verwendet (Vgl. Hvinden et. al. 2001: 169). Sollten aktive Elemente der 1970er und 1980er Jahre für den zu untersuchenden Forschungszeitraum weiterhin im Einsatz sein und die Förderung des Erwerbslosen im Vordergrund stehen, ist von einer Kontinuität der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zu sprechen.

²³ Übersetzung: „Das schwedische Modell zur Entschädigung bei Arbeitslosigkeit baut auf der Kombination von verhältnismäßig hohem Entgelt und einer strikten Überprüfung des Arbeitswillens.“

Ankerbeispiel: „Active measures for the unemployed in the form of education, traineeship and employment are to be given priority” (NAP 2004: 17).

9.3.2. Kategorie 2: Wandel

Die zweite Kategorie stellt den Gegensatz zur Kontinuität dar. Um mögliche Veränderungen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik herauszukristallisieren, beinhalten die Unterkategorien des Wandels die Vernachlässigung, Erweiterung beziehungsweise Modifikation der traditionellen Ziele und Instrumente. Dazu zählen 1) die Vernachlässigung des Vollbeschäftigungsziels, 2) die Erweiterung des Arbeits- und Leistungsprinzips, 3) die passiven Leistungen als Grundabsicherung und 4) die Zunahme aktivierender Elemente in der Arbeitsmarktpolitik.

9.3.2.1. Vernachlässigung des Vollbeschäftigungsziels

Nach dem Einsatz der wirtschaftlichen Krise findet sich in der Forschungsliteratur der Hinweis, dass „[t]he commitment to full employment [...] seems to have been seriously weakened“ (Forslund 1997: 155). Demnach werden Textstellen, die in Bezug auf die Ziele der schwedischen Regierung von einer Prioritätenverlagerung sprechen, bei der das Vollbeschäftigungsziel als nachrangig bezeichnet oder gänzlich ausgespart wird, dieser Unterkategorie zugeschrieben.

Ankerbeispiel: „[U]ntil 1991 the highest priority was full employment but after 1991 low inflation was the priority” (Anhang: XIII).

9.3.2.2. Erweiterung des Arbeits- und Leistungsprinzips

Diese Unterkategorie dient dazu, herauszuarbeiten, inwieweit die Vorrangstellung aktiver Maßnahmen gegenüber passiven Zahlungen erweitert wird. Die steigende Arbeitslosenquote lässt vermuten, dass das Angebot an Erwerbsfähigen größer ist als die Nachfrage nach Arbeitskräften. Demnach wird unterstellt, dass Arbeitslose zunehmend mehr Eigenverantwortung und Initiative bei der Beschäftigungssuche vorweisen müssen. Folglich sorgt nicht ausschließlich der Staat für Aktivität unter den Arbeitsuchenden, sondern fordert von den Betroffenen selbstständiges aktives Handeln. Textstellen, die diese Erweiterung des Arbeits- und Leistungsprinzips deutlich machen,

werden als Beweis für den Wandel der schwedischen Arbeitsmarktpolitik betrachtet und dieser Unterkategorie zugerechnet.

Ankerbeispiel: „The development of society depends on people’s willingness to work, their ability to take responsibility [...]” (RE 2006: 3)

9.3.2.3. Die passiven Leistungen als Grundabsicherung

Sofern im Verlauf des zu untersuchenden Zeitraumes Kürzungen bei der Lohnersatzleistung oder Verschärfungen bei den Mitglieds- und Arbeitsvoraussetzungen vorgenommen werden, spricht dies für die vorliegende Unterkategorie und kann somit als Anhaltspunkt für Veränderungen in der passiven Arbeitsmarktpolitik betrachtet werden. Dabei ist zu beachten, dass in diese Kategorie ausschließlich Änderungen von Höhe und Bezugsdauer einfließen, die nicht in Verbindung mit aktiven Maßnahmen stehen.

Ankerbeispiel: „UI²⁴ will be adjusted to ensure that moving into work is always economically rewarding. [...] the gross replacement rate will decline from 80% to 70% after the first 40 weeks” (OECD 2007: 74).

9.3.2.4. Zunahme aktivierender Elemente in der Arbeitsmarktpolitik

Das umfassende Konzept der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik nach Drøpping et. al., wie es in Kapitel 4.3. vorgestellt wird, ist für die vorliegende Unterkategorie zu wage. Die aktive Arbeitsmarktpolitik gilt demnach nicht als Merkmal der Aktivierung, sondern stellt die Basis aller Maßnahmen dar, die durch aktivierende Elemente erweitert wird. Ebenso gilt das Arbeits- und Leistungsprinzip nicht als Teil der Aktivierung, da es sich dabei um ein traditionelles Konzept der schwedischen Arbeitsmarktpolitik handelt und demnach der Kategorie der Kontinuität zugeordnet wird und in einer eigenständigen Unterkategorie gewürdigt wird.

Infolgedessen werden ausschließlich die Elemente des workfare-Gedankens und die Steigerung der Arbeitsanreize aufgenommen. Charakteristisch für die Aktivierung ist demnach zum einen die Verknüpfung von Rechten und Pflichten. Diese Kopplung gibt

²⁴ UI ist die Abkürzung für unemployment insurance.

es bereits vor dem hier festgelegten Forschungszeitraum bezüglich der passiven Transferleistungen. Gemeint sind die Mitglieds- und Arbeitsvoraussetzungen für den Erhalt der Lohnersatzleistung, die im Kapitel 4.1. detailliert beschrieben sind. Dieser Unterkategorie werden daher Textstellen zugeordnet, in denen arbeitsmarktpolitische Angebote mit einer Gegenleistung verbunden sind oder Sanktionscharakter haben, die über die bereits vor dem Jahr 1991 geltenden Voraussetzungen hinaus gehen.

Zum Zweiten gelten diejenigen Maßnahmen als aktivierend, die den Arbeitsanreiz und die Suchintensität des Erwerbslosen steigern sollen. In der englischsprachigen Literatur wird mit Aktivierung eine Form von Einschränkung verbunden, die durch Verben wie *tighten*, *reduce*, *strengthen* und *reinforce* verdeutlicht werden (Vgl. Hvinden et. al. 2001: 170).

Ankerbeispiel: „Participation in active labour market programmes no longer confers entitlement to a new benefit period for UI“ (NAP 2002: 26).

10. Datenanalyse

Im Folgenden werden die gegensätzlichen Unterkategorien von Kontinuität und Wandel direkt miteinander verbunden. Dies hat den Vorteil, die chronologische Entwicklung der Ziele, Prinzipien und Instrumente verfolgen zu können und somit im Verlauf der Datenanalyse Veränderungen und Kontinuitäten zu erkennen.

10.1. Vollbeschäftigung - ein übergeordnetes Ziel oder Relikt der Vergangenheit?

In Schweden existiert über Jahrzehnte Vollbeschäftigung. Doch mit der wirtschaftlichen Krise im Jahr 1991 ist dieser Zustand weder real gegeben noch künstlich durch einen zweiten Arbeitsmarkt aufrecht zu erhalten. Die Frage ist, ob Vollbeschäftigung trotz der schwierigen Bedingungen ein Ziel ist, an dem die schwedische Regierung festhält.

Der Vertreter der Arbeitsmarktbehörde antwortet darauf: „[U]ntil 1991 the highest priority was full employment but after 1991 low inflation was the priority“ (Anhang: XIII). Betrachtet man die schwedischen Regierungserklärungen, wird deutlich, dass im Jahr 1992 das Wort Vollbeschäftigung nicht aufgegriffen wird. Ein Jahr später betont der damalige bürgerliche Ministerpräsident Carl Bildt „[v]ägen tillbaka till [...] full sysselsättning är lång“²⁵ (RE 1993: 1). Dies entspricht nicht einer überzeugten Zielvorgabe von Seiten der bürgerlichen schwedischen Regierung. Ebenso zurückhaltend klingt die Aussage des neuen Ministerpräsidenten, Ingvar Carlsson, nach dem Sieg der SAP im Herbst 1994, als er erklärt „[d]en första stora uppgiften för regeringen är [...] att sanera statsfinanserna och minska arbetslösheten“²⁶ (RE 1994: 2). Vollbeschäftigung wird demnach weiterhin nicht explizit erwähnt. Der Interviewpartner des WZB spricht von einer „Gewichtsverlagerung“ (Anhang: V) in der ersten Legislaturperiode der SAP (1994 - 1998), die sich darin zeigt, dass der Haushaltskonsolidierung kurzzeitig mehr Priorität eingeräumt wird als der Vollbeschäftigung. Dieser Schritt wird als Voraussetzung gesehen, um anschließend in die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitsuchenden zu investieren. Grundsätzlich ist der

²⁵ Übersetzung: „Der Weg zurück zur Vollbeschäftigung ist lang.“

²⁶ Übersetzung: „Die ersten großen Regierungsaufgaben sind die Sanierung des Staatshaushaltes und die Senkung der Arbeitslosigkeit.“

Wissenschaftler des WZB jedoch davon überzeugt, dass Vollbeschäftigung bis in die Gegenwart Ziel der schwedischen Regierung ist (Vgl. Ebd.). In der Regierungserklärung des Jahres 1995 lässt sich der Gedanke der Vollbeschäftigung nicht wiederfinden, sondern ausschließlich der Hinweis, die Beschäftigung zu fördern (Vgl. RE 1995: 3). Im darauf folgenden Jahr lautet die Regierungsaufgabe „[a]rbetslösheten skall betvingas“²⁷ (RE 1996: 1). Konkrete Zielvorgaben lassen sich im Verlauf der Erklärung finden. So heißt es: „Att halvera arbetslösheten är regeringens främsta och allt annat överskuggande uppgift. År 2000 skall den öppna arbetslösheten vara högst 4 %“²⁸ (Ebd.: 2). An diesem Vorhaben wird festgehalten, denn Ministerpräsident Göran Persson artikuliert im Jahr 1997, dass nach der Halbierung der Arbeitslosigkeit im Jahr 2000 ein neues Ziel erreicht werden soll: „Därefter är målet full sysselsättning“²⁹ (RE 1997: 1).

Die jährlich erschienenen nationalen Aktionspläne der Jahre 1998 bis 2003 beinhalten ebenfalls Zielvorgaben der schwedischen Regierung und werden demnach auf das Thema Vollbeschäftigung hin analysiert. Für das Jahr 1998 beschränkt sich die Zielvorgabe auf eine Reduktion der Arbeitslosigkeit (Vgl. NAP 1998: 5). Im darauf folgenden Aktionsplan wird gänzlich auf eine Zielformulierung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik verzichtet. Die Proklamierung „Sweden now has the opportunity to once again achieve full employment“ (NAP 2000: 3) bringt den Vollbeschäftigungsgedanken erst im Jahr 2000 zurück auf die Agenda. Auch in der Regierungserklärung heißt es: „Jetzt konzentriert sich die Politik auf die Vollbeschäftigung“ (RE 2000: 11). Selbstbewusster klingen die Äußerungen ein Jahr später, als zunächst betont wird, dass verschiedene Politikfelder, wie die Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, gemeinsam auf die Vollbeschäftigung hinarbeiten (Vgl. NAP 2001: 2). Der explizite Verweis „[t]he objective for labour market policy is an efficient labour market with full employment“ (Ebd.: 3) verdeutlicht die übergeordnete Orientierung. Vollbeschäftigung wird nicht länger als eine Möglichkeit betrachtet, sondern auch im Aktionsplan des Jahres 2002 mehrmals als „the

27 Übersetzung: „Die Arbeitslosigkeit soll bewältigt werden.“

28 Übersetzung: „Die Halbierung der Arbeitslosigkeit ist die erste und alles andere überschattende Aufgabe der Regierung. Im Jahr 2000 soll die offene Arbeitslosigkeit höchstens vier Prozent betragen.“

29 Übersetzung: „Danach ist das Ziel Vollbeschäftigung.“

government's overarching objective“ (NAP 2002: 9, 20) bezeichnet sowie ausdrücklich als Ziel der Arbeitsmarktpolitik hervorgehoben (Vgl. Ebd.: 19). Im Jahr 2003 wird die Rolle der Arbeitsmarktpolitik hingegen abgemildert, indem ihre Aufgaben als Hilfe zur Zielerreichung deklariert werden (Vgl. NAP 2003: 17). Jedoch gilt Vollbeschäftigung weiterhin als „the Swedish Government's foremost priority“ (Ebd.: 13). In den kommenden Jahren wird von der Arbeitsmarktpolitik erwartet, zu einem funktionstüchtigen Arbeitsmarkt beizutragen, um Vollbeschäftigung zu erzielen (Vgl. NAP 2004: 17). Auf der politischen Agenda des Jahres 2004 belegt die „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ (RE 2004: 8) Platz drei, hinter dem Ausbau von Wohlfahrt sowie der Förderung von Kindern und Jugendlichen. Der damalige sozialdemokratische Ministerpräsident Göran Persson fordert: „Die offene Arbeitslosigkeit soll unter vier Prozent zurückgedrängt werden“ (Ebd.). Eine Forderung, die er bereits im Jahr 1996 verkündete und die sich erneut in der Regierungserklärung des Jahres 2005 findet. Darin heißt es, im kommenden Jahr die offene Arbeitslosigkeit auf vier Prozent gesenkt zu haben und somit der Vollbeschäftigung näher zu rücken (Vgl. RE 2005: 3). Im Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung findet sich ebenso der Hinweis, dass die Priorität auf eine steigende Beschäftigungsquote gelegt und die Vollbeschäftigung explizit als langfristiges Ziel der schwedischen Regierung bezeichnet wird (Vgl. RWB 2005: 42ff).

Diese sozialdemokratische Aufgabenstellung übernehmen die Parteien der *Allianz für Schweden*, die im Herbst 2006 für die Wahlniederlage der SAP sorgen. Die Moderate Sammlungspartei, die liberale Volkspartei, die Zentrumsparterei und die Christdemokraten bilden diese Allianz und Ministerpräsident Fredrik Reinfeldt kündigt an, dass alle Reformen der bevorstehenden Legislaturperiode dem Ziel der Vollbeschäftigung dienen (Vgl. RE 2006: 4). Ein Jahr später betont er: „Grundlage der Politik der Regierung ist und bleibt das Eintreten für Vollbeschäftigung“ (RE 2007: 14).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das „Anstreben der Vollbeschäftigung“ (Ebd.: 13) in Schweden als ein parteiübergreifender Wert gesehen wird, der seit dem Jahr 2000 als übergeordnetes Ziel der schwedischen Regierung deklariert wird. Jedoch muss erwähnt werden, dass die Quellen eine Prioritätenverlagerung während der ersten Jahren nach Eintritt der wirtschaftlichen Krise bestätigen und der Gedanke der Vollbeschäftigung zu dieser Zeit keine explizite Erwähnung findet.

10.2. Die Umsetzung des Arbeits- und Leistungsprinzips – Aufgabe des Staates oder Pflicht des Einzelnen?

Der wirtschaftlichen Krise im Jahr 1991 folgt wenig später eine hohe Arbeitslosenquote. Der Anspruch des Staates, die Masse an Erwerbslosen in aktive Maßnahmen zu integrieren, steigt demnach an. Die Arbeitsmarktbehörde, als Institution der Umsetzung staatlicher Vorstellungen, hält sich in den 1990er Jahren an das Arbeits- und Leistungsprinzip. Der Interviewpartner der Arbeitsvermittlung versichert, dass beim Einsatz von Maßnahmen der Gedanke vorherrscht „You have to do something. Don't stay at home!“ (Anhang: XIV). Dass die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen diesen Anspruch tragen, bestätigt ebenfalls ein Wissenschaftler des IFAU: „There was quite a strong ideological thing about it that you shouldn't just pay people unemployment insurance benefits“ (Anhang: XXIII).

In den Regierungsdokumenten wird das Arbeits- und Leistungsprinzip zu Beginn der 1990er Jahre nur knapp benannt. So heißt es in der Regierungserklärung des Jahres 1992: „Arbetslinjen ligger fast“³⁰ (RE 1992: 1). Ebenso kompakt ist das Prinzip im Jahr 1994 formuliert: „Arbetslinjen kommer att markeras“³¹ (RE 1994: 4). Besonders präzise lässt sich die Definition des Arbeitsprinzips in folgender Formulierung erkennen: „Aktiva insatser kommer att prioriteras framför kontantstöd“³² (RE 1995: 3). Auch mit Blick auf die nationalen Aktionspläne zeigt sich, dass aktive Maßnahmen weiterhin passiven Leistungen vorgezogen werden. Bei mangelnder regulärer Beschäftigung werden Fortbildungen als bevorzugte Option angesehen (Vgl. NAP 1998: 6, 12). Das Aktivierungsprinzip, wie die Arbeitslinie synonym bezeichnet wird, findet kontinuierlich in den einleitenden Kapiteln zur Arbeitsmarktpolitik der Aktionspläne Erwähnung (Vgl. NAP 2001: 2). So heißt es konkret: „[A]ctive measures to get a person back to work are prioritised above passive cash payouts“ (NAP 2000: 4). Betrachtet über den zeitlichen Verlauf lässt sich keine Abweichung erkennen, denn auch im Jahr 2002 wird betont: „Swedish labour market policy is based on the work and training principle“ (NAP 2002: 19). Ein Wissenschaftler des SOFI versichert ebenfalls die

³⁰ Sinngemäße Übersetzung: „Die Arbeitslinie ist verankert.“

³¹ Übersetzung: „Die Arbeitslinie wird hervorgehoben.“

³² Übersetzung: „Aktive Leistungen werden gegenüber finanzieller Unterstützung präferiert.“

fortfahrende Bedeutung des Leistungsprinzips: „You are preferring an active labour market policy compared to a passive labour market policy” (Anhang: XX).

Allerdings zeigt sich eine Erweiterung dieses Prinzips im Verlauf des Forschungszeitraumes. Die Regierung stellt folgende Forderung an die Bürger: „Det är tid att ta ansvar. Det är tid att helhjärtat, och utan förbehåll, delta i arbetet för att åter nå full sysselsättning“³³ (RE 1996: 6). Diese Betonung der Eigenverantwortung findet sich erneut in jüngsten Regierungserklärungen. Um die wirtschaftliche Kraft Schwedens zu stärken und somit mehr Beschäftigung zu erzeugen, soll sich der Bürger nicht länger ausschließlich auf den Staat verlassen. Stattdessen fordert der bürgerliche Ministerpräsident Fredrik Reinfeldt: „The development of society depends on people’s willingness to work, their ability to take responsibility [...]” (RE 2006: 3).

Zusammenfassend bedeutet die Aufforderung an den Bürger mehr Eigeninitiative zu übernehmen und den eigenen Arbeitswillen unter Beweis zu stellen ein erweitertes Arbeits- und Leistungsprinzip. Dass Reinfeldt jedoch im Jahr 2007 „die Wiederherstellung der so genannten Arbeitslinie“ (RE 2007: 14) fordert, erscheint widersprüchlich. Schließlich weist die Auswertung der Quellen keinerlei Anzeichen auf, dass es im zeitlichen Verlauf zu einer Vernachlässigung dieses Prinzips gekommen ist.

10.3. Passive Leistungen als Statuserhalt oder Grundabsicherung?

Die umfassende Lohnersatzleistung, die seit dem Jahr 1988 90 Prozent des vorherigen Einkommens beträgt, wird während der Regierungszeit der Moderaten (1991 bis 1994) im Jahr 1993 um 10 Prozent gesenkt (Vgl. Bergmark/Palme 2003: 112 / Olli 1996: 38). Hinzu kommt am 01. September 1993 die Einführung von fünf Karenztagen. Das bedeutet, dass der Erwerbslose erst ab dem sechsten Tag seiner Arbeitslosigkeit einen Anspruch auf die Geldzuwendung aus dem Arbeitslosenversicherungsfonds hat (Vgl. Aronsson/Walker 1997: 222). Während die Mitgliedschaftsbedingung konstant darin besteht, mindestens 12 Monate vor Eintritt der Arbeitslosigkeit in den Versicherungsfonds eingezahlt zu haben, ändert sich im Jahr 1995 die Arbeitsvoraussetzung für den Erhalt der Transferleistung. Der Erwerbslose muss

³³ Übersetzung: „Es ist Zeit Verantwortung zu übernehmen. Es ist Zeit begeistert und ohne Vorbehalt an der Arbeit teilzunehmen, um wieder Vollbeschäftigung zu erlangen.“

innerhalb der einjährigen Mitgliedschaft zumindest 80 Tage verteilt über fünf Monate beschäftigt gewesen sein. Zuvor galt die Regelung, dass der Erwerbslose vor Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens 75 Tage verteilt über vier Monate einer Tätigkeit nachgegangen sein muss. Demnach wird ein längerer Beschäftigungszeitraum erwartet, auch wenn die Stundenzahl reduziert wird (Vgl. Hägglund 2007: 4 / Olli 1996: 33ff).

Im Jahr 1996 wird erneut eine Kürzung der passiven Leistungen vorgenommen. Die Lohnersatzquote sinkt von 80 auf 75 Prozent. Mit diesem Schritt, so die Forschungsliteratur, entspricht die staatliche Transferleistung nicht mehr dem Prinzip der Lohnkompensation sondern einem Sicherheitsnetz. Aufgrund heftiger Kritik von Seiten der Gewerkschaften wird die finanzielle Transferleistung im Jahr 1997 wieder auf 80 Prozent angehoben (Vgl. Benner/Vad 2000: 432f / Jochem 2003: 296). Mit dieser Aufwertung kann erneut von einem Statuserhalt (für einen begrenzten Zeitraum) gesprochen werden.

Während die Bezugshöhe steigt, wird im Jahr 1997 jedoch die Arbeitsvoraussetzung erneut verschärft. Anstelle von fünf Monaten, muss der Erwerbslose nun mindestens ein halbes Jahr 70 Stunden im Monat beschäftigt gewesen sein, um den Anspruch auf Unterstützung aus dem Arbeitslosenversicherungsfonds zu erwirken (Vgl. Hägglund 2007: 4).

Jahr	Bezugshöhe der Lohnersatzleistung gemessen am vorangegangenen Einkommen
1988 – 1993	90 Prozent
1993 – 1996	80 Prozent
1996 – 1997	75 Prozent
seit 1997	80 Prozent

Tab. 1: Prozentuale Bezugshöhe der Lohnersatzleistung

Eine präzise Definition, die dazu beiträgt die passiven Leistungen als Lebensstandardsicherung oder Grundabsicherung zu bezeichnen, findet sich in den politischen Dokumenten begrenzt. So charakterisiert eine Arbeitsgruppe des Wirtschaftsministeriums das schwedische Arbeitslosenversicherungssystem wie folgt:

„Den svenska modellen för ersättning vid arbetslöshet bygger på kombinationen av en förhållandevis hög ersättning och en strikt arbetsprövning“³⁴ (Pettersson et. al. 1999: 136).

Grundsätzlich lässt sich dort der traditionelle Grundgedanke wiedererkennen – generöse Auszahlung verbunden mit Arbeitsvoraussetzungen. Doch im Verlauf des Reports wird betont, dass die Höhe der Lohnersatzleistung nicht zur langfristigen Lebensstandarterhaltung beitragen soll.

„[F]örsäkringen skall bidra till att den arbetslöse skall kunna upprätthålla sin tidigare standard och inte tvingas till en drastiskt minskad konsumtion. Samtidigt skall den vara en omställningsförsäkring och inte en permanent försörjningskälla“³⁵ (Pettersson et. al. 1999: 165).

Den nationalen Aktionsplänen zufolge ist die finanzielle Unterstützung eine temporäre Leistung und wird als eine Art absicherndes Übergangsgehalt bis zur neuen Beschäftigung angesehen (Vgl. NAP 1998: 6, 12). Im zeitlichen Verlauf wird die Betonung der kurzfristigen Auszahlung und der Aspekt des Arbeitsanreizes stärker betont, denn „[t]he design of UI plays a big role in encouraging people to work and counteracting passive welfare dependence“ (NAP 1999: 13). Dieser Grundgedanke scheint jedoch in der Realität nicht zu greifen, denn „to boost people’s motivation to apply for jobs“ (NAP 2003: 61), wird im Jahr 2001 die Reduzierung der Lohnersatzleistung nach 100 Tagen Erwerbslosigkeit beschlossen (Vgl. NAP 2001: 13 / NAP 2002: 27).³⁶ Hier ist demnach von einer Veränderung zu sprechen, die eine sinkende Generosität aufweist. Im nationalen Aktionsplan wird diese Einschränkung jedoch positiv bewertet: Mit der Kürzung soll die Anpassung an den Arbeitsmarkt erleichtert und stimuliert werden (Vgl. NAP 2001: 3). Im Aktionsplan des Jahres 2004 ist weder eine direkte Zuordnung in die Unterkategorie der Kontinuität noch in die des

³⁴ Übersetzung: „Das schwedische Modell zur Entschädigung bei Arbeitslosigkeit baut auf der Kombination von verhältnismäßig hohem Entgelt und einer strikten Überprüfung des Arbeitswillens.“

³⁵ Übersetzung: „Die Versicherung soll dazu beitragen, dass der Arbeitslose seinen früheren Lebensstandard aufrechterhalten kann und nicht zu einem drastisch geminderten Verbrauch gezwungen ist. Gleichzeitig soll sie eine Überbrückungsversicherung sein und nicht eine permanente Versorgungsquelle.“

³⁶ Es finden sich in den Quellen jedoch keine genauen prozentualen Angaben zur Kürzung.

Wandels möglich, denn der Betrag aus dem Arbeitslosenversicherungsfonds wird weiterhin als großzügig deklariert, jedoch mit der Beschränkung „relatively“ (NAP 2004: 72). Zusätzlich wird darauf verwiesen, dass die Transferleistung nur unter strikten Bedingungen ausgezahlt wird (Vgl. NAP 2004: 72). Damit sind die kontinuierlich vorherrschenden Mitglieds- und Arbeitsvoraussetzungen gemeint, die in Kapitel 4.1. detailliert beschrieben werden.

Mit der Abwahl der Sozialdemokraten im Herbst 2006 erfährt die passive Arbeitsmarktpolitik einschneidende Veränderungen. „UI will be adjusted to ensure that moving into work is always economically rewarding. [...] the gross replacement rate will decline from 80% to 70% after the first 40 weeks“ (OECD 2007: 74). Somit kommt es zu einer finanziellen Abstufung innerhalb der 60-wöchigen Auszahlungsperiode. Die Möglichkeit der Anspruchserneuerung, die bereits im Jahr 2001 nur noch einmalig getätigt werden kann, wird mit dem Machtwechsel gänzlich abgeschafft. Bis zum Jahr 2006 ist es zudem so, dass der 60-wöchige Anspruch auf Lohnkompensation mit Antritt einer Programmteilnahme unterbrochen und nach der Maßnahme weiter ausgezahlt wird. Die bürgerliche Regierung entscheidet jedoch, dass die Bezugsdauer ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit berechnet wird, unabhängig davon, ob sich der Erwerbslose in der offenen Arbeitslosigkeit befindet oder an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnimmt (Vgl. Forslund/Krueger 2008: 28).

Die Aktivitätsgarantie, ein arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm, dass im folgenden Unterkapitel näher charakterisiert ist, wird seit Kurzem von der Job- und Entwicklungsgarantie ersetzt. Neben dem veränderten Namen beträgt die finanzielle Unterstützung in diesem Konzept nicht länger 80 Prozent des vorangegangenen Gehalts sondern 65 Prozent. Nach dem Ablauf der 300-tägigen Auszahlung der Lohnersatzleistung ist die Eingliederung in die Job- und Entwicklungshilfe verpflichtend (Vgl. Ebd.: 29).

Welchen Stellenwert diese Erneuerungen in Schweden einnehmen, verdeutlichen die Leitfadeninterviews. Bezüglich der Frage nach den einschneidendsten Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik, wird auf die jüngsten Modifikationen im Bereich der passiven Leistungen hingewiesen: Interessant ist dabei, dass ausschließlich die drei schwedischen Gesprächspartner diese Entwicklung hervorheben.

„Today, unemployed people are in a worse situation. [...] Insurance benefits are pressed down and you have to pay more to be a member of the unemployment insurance” (Anhang: XVI).

„There were changes in the unemployment insurance system. [...] You have lower replacement rates and you are paying people for shorter periods. That is especially noticeable under the new government” (Ebd.: XIX).

„There have been slide changes but I think the main thing is that they have introduced more incentives through the unemployment insurance system” (Ebd.: XXVI).

Mit den zunehmenden Verschärfungen der Arbeitsvoraussetzungen im Verlauf der 1990er Jahre sowie den jüngsten Entscheidungen nach 40 Wochen Arbeitslosigkeit die Kompensationsrate zu senken sowie eine weitere Kürzung der passiven Leistungen mit Eintritt in die Job- und Entwicklungsgarantie vorzunehmen, kann von einer Tendenz zur Grundabsicherung und weniger von einem Statuserhalt gesprochen werden.

10.4. Traditionelle aktive Instrumente oder zunehmende Aktivierung?

Mit dem Einsatz der wirtschaftlichen Krise im Jahre 1991 wird der schwedischen Arbeitsmarktpolitik bescheinigt, mittels Ausgabensteigerungen zügig auf die Situation reagiert zu haben (Vgl. Jochem 1998: 209). Dabei vertraut die Politik auf traditionelle Instrumente. Bis zum Jahr 1993 kommen überwiegend berufliche Trainingsmaßnahmen (*arbetsmarknadsutbildning*) wie Weiterbildungen und Umschulungen zum Einsatz (Vgl. Johannesson 1999: 287), die zur Kompetenzsteigerung der Erwerbslosen führen sollen (Vgl. RE 1992: 1). Die schwedischen Interviewpartner bestätigen die Dominanz dieser Maßnahme:

„In the beginning the government tried to use the same policies as before. They were using a lot of labour market trainings“ (Anhang: XVI).

„[W]hen unemployment exploded the first thing that was done within labour market policy was actually that training programmes were expanded [...] [a]nd not very much else was done in active labour market policy” (Ebd.: XXII).

Auch die Vorverlegung öffentlicher Investitionen dient weiterhin als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Vgl. RE 1992: 1). Doch mit dem Jahr 1993 kommt es zu Veränderungen. Auf die Expansion des öffentlichen Sektors, wie in den 1970er und 1980er Jahren, wird verzichtet. Derartige Beschäftigungen werden zukünftig vermehrt im privaten Sektor unterstützt und entlasten somit den Staatshaushalt (Vgl. Anhang: XI / Forslund/Krueger 2008: 12f).

Die Jugendarbeitslosigkeit, die sich bereits in den 1980er Jahren herauskristallisiert, verschärft sich mit der wirtschaftlichen Krise. Ein konkretes Instrument zur Bekämpfung dieses Problems stellt die Einführung von Praktika ab dem 01. Juli 1992 dar. Bei der Zielgruppe handelt es sich um Erwerbslose unter 25 Jahren. Ihnen wird spätestens nach viermonatiger Arbeitslosigkeit eine Vollzeitbeschäftigung von sechs Monaten in einem Unternehmen ermöglicht, um erste Berufserfahrungen zu sammeln (Vgl. Calmfors et. al. 2001: 67 / Henkes 2006: 291 / Johannesson 1999: 292 / Olli 1996: 161). Dieses Jugendprogramm besitzt jedoch einen Verpflichtungsgedanken, denn mit der Ablehnung riskieren junge Erwerbslose ihren Anspruch auf Lohnersatzleistung (Vgl. Henkes 2006: 291). Demnach lassen sich bereits frühzeitig aktivierende Züge bei den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Jugendliche erkennen.

Bewährte aktive Instrumente wie Lohnsubventionsmodelle aus den 1980er Jahren bleiben während der wirtschaftlichen Krise Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik. So werden beispielsweise Arbeitsuchende, die sich selbstständig machen wollen, seit dem Jahr 1984 bis zu sechs Monate staatlich gefördert. Auch Arbeitgeber, die Arbeitslose einstellen, erhalten seit 1981 finanzielle Unterstützung, welche bis zum Jahr 1997 als Rekrutierungssubvention bezeichnet und ab dem Jahr 1998 durch den Titel Beschäftigungssubvention ersetzt wird. Diese Arbeitgeberprämie wird vom Staat vor allem bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen³⁷ gewährt. Weitere Versionen von Lohnsubvention, die zwischen 1991 und 1997 zu mehr Beschäftigung führen sollen, sind die sogenannten *trainee replacement schemes*. Diese ermöglichen Arbeitgebern regulär beschäftigte Arbeitskräfte an einer Weiterbildung teilnehmen zu lassen und den Arbeitsplatz über diesen Zeitraum mit einem Erwerbslosen zu besetzen (Vgl. Calmfors et. al. 2001: 67f). Derartige Beispiele bestätigen die Aussage des Gesprächspartners

³⁷ Als Langzeitarbeitsloser wird in Schweden jeder Erwerbslose bezeichnet, der mindestens sechs Monate ohne reguläre Beschäftigung ist (Vgl. NAP 1998: 11).

vom SOFI: „You can't find many variations but of course you are calling them different things“ (Anhang: XX).

Eine Veränderung bezüglich der Instrumente, die sowohl von der Forschungsliteratur als auch von den Gesprächspartner in den Leitfadeninterviews hervorgehoben wird, ist der Rückgang staatlich finanzierter Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ab dem Jahr 1993 (Vgl. Anhang: XXVI / Forslund/Krueger 2008: 12). An Stelle dessen kommt es zur Einführung von sogenannten Arbeitserfahrungsmaßnahmen, die, ebenso wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Tätigkeiten außerhalb des regulären Arbeitsmarktes beinhalten (Vgl. Forslund/Krueger 2008: 15). Ein Beispiel für derartige Programme sind die lokalen Projekte der Arbeitslebensentwicklung (*arbetslivsutveckling*, ALU), die erstmalig am 01. Januar 1993 zum Einsatz kommen. Im Vordergrund steht die Aufrechterhaltung sozialer Kontakte und die Gewinnung von Berufserfahrung für Erwerbslose, die mindestens 18 Jahre sind und weder am regulären Markt eine Anstellung erhalten noch in einer Bildungsinstitution untergebracht werden können. Zwei Jahre später wird das Alter der Teilnehmer auf mindestens 20 erhöht (Vgl. Olli 1996: 124f). Der Unterschied zu den im Jahr 1998 abgeschafften Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen besteht in der Entlohnung. Während die ursprünglichen Arbeiten seit den 1930er Jahren nach Tariflohn bezahlt werden, erhalten Teilnehmer des ALU-Programms ausschließlich das Äquivalent zur Lohnersatzleistung (Vgl. Jangenäs 1989: 9f / Johannesson 1999: 292). Besonders auffallend ist, dass diese Veränderung ausschließlich von den schwedischen Interviewpartnern benannt und in Bezug auf einen Wandel der Arbeitsmarktpolitik als wichtiges Beispiel hervorgehoben wird.

„We had relief works with the same salary like on the open market. But to pay so much with so many people unemployed was impossible. So we made a lot of changes about those individual subsidies“ (Anhang: XIII).

„[I]n the 90s it was a change to lower payment for public work. You didn't get a regular wage. That was a big change of the policies“ (Ebd.: XVII).

„The most important thing is the change in replacement rates in public jobs“ (Ebd.: XX).

„[F]irst of all relief jobs were reduced to a large extent. [...] And then eventually in 1992/1993/1994 a number of programmes were [...] introduced [...] - kind of low budget programmes” (Ebd.: XXVI).

Damit wird deutlich, dass aufgrund der andauernden Rezession der Fokus auf kostengünstige Maßnahmen gerichtet wird. „The mission was to employ as many people as possible with lower individual subsidies“ (Ebd.: XIII), so der Interviewpartner der nationalen Arbeitsmarktbeförde. Der aktive Charakter der Maßnahmen zu dieser Zeit wird jedoch in den Expertengesprächen angezweifelt. „[A]ctive labour market policy did not make people active“ (Ebd.: XIX), so die Einschätzung des SOFI-Mitarbeiters. Der Abteilungschef der Arbeitsvermittlung gesteht ein: „We were rather desperate [...] because we didn’t know what will be the demand. So it were just a lot of activities – just doing something. Afterwards I would say, it was not so well planned“ (Ebd.: XIII).

Die kostenintensiven Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weichen demnach günstigeren Alternativen, wie dem ALU-Programm oder Maßnahmen zur Erlangung von Arbeitspraxis (*arbetspraktik*), die sich bestimmten Zielgruppen wie Jugendlichen, Migranten und Akademikern zuwenden (Vgl. Calmfors 2001: 67). Dabei handelt es sich um Aktivitäten sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor. Die Tätigkeit erstreckt sich über eine Dauer von maximal sechs Monaten und bietet dem Teilnehmer Berufsorientierung oder Berufserfahrung (Vgl. Blomsterberg/Furåker 2002: 288). Die eigentliche Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik besteht jedoch darin „att främja sysselsättningen på den reguljära arbetsmarknaden“³⁸ (RE 1994: 4). Die explizite Betonung Erwerbslose fördern zu wollen, spricht weiterhin für eine aktive Ausprägung dieses Politikfeldes.

Im Jahr 1994 stößt der bürgerliche Block eine tiefgreifende Veränderung an. Die Möglichkeit, mittels der Partizipation an einem arbeitsmarktpolitischen Programm, einen erneuten Anspruch auf Lohnersatzleistung zu erwirken, welche seit dem Jahr 1986 gilt, wird am 01. Juli 1994 auf eine einmalige Verlängerung von 60 Wochen begrenzt (Vgl. Calmfors et al. 2001: 66 / Forslund/Krueger 2008: 19 / Johannesson

³⁸ Übersetzung: „[...] die Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt zu fördern.“

1999: 299). Die Zirkulation vom Leistungsanspruch, zur aktiven Maßnahme und zurück zur staatlich finanzierten Unterstützung ist somit durchbrochen. Doch mit dem Machtwechsel im Herbst 1994 nehmen die Sozialdemokraten diese Entscheidung zurück. Erwerbslose können sich ab dem 01. Januar 1995 erneut durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unbegrenzt für Lohnersatzleistungen requalifizieren (Vgl. OECD 1995: 52, 63). Das „Karussell der Unterstützungsansprüche“ (Zänker 1998: 65) dreht sich demnach weiter.

Zusammenfassend lässt sich für die ersten Jahre nach dem Einsatz der wirtschaftlichen Krise sagen, dass traditionelle Instrumente wie Lohnsubventionsmodelle, Weiterbildungen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erhalten bleiben. Jedoch setzt ab dem Jahr 1993 ein Trend zu kostengünstigeren Programmen ein, der den Konsolidierungskurs der schwedischen Regierung widerspiegelt. Eine Tendenz zur Aktivierung lässt sich in dieser Zeit, abgesehen von den Jugendprogrammen, nicht erkennen.

Im Zeitraum von 1994 bis 1997 sinkt der Umfang aktiver Maßnahmen trotz gleichbleibend hoher Arbeitslosigkeit (Vgl. Kautto 2000: 81). Demnach nimmt nicht nur die Qualität der aktiven Maßnahmen ab, sondern auch die Quantität. Diesem Trend widerspricht Ministerpräsident Ingvar Carlsson jedoch in seiner Regierungserklärung des Jahres 1995: „Den svenska arbetsmarknadspolitiken skall utvecklas, inte avvecklas“³⁹ (RE 1995: 3).

Ein neues Instrument, das als Beispiel für die Reformierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufgeführt wird, ist die Einführung des individuellen Handlungsplanes im Jahr 1996. Der Handlungsplan soll verdeutlichen, welche Verantwortung sowohl der Arbeitsvermittler als auch der Arbeitsuchende trägt (Vgl. RE 1996: 4). Damit wird ein Element initiiert, das, wenn auch ohne Verpflichtungscharakter, zunehmend Erwartungen an den Erwerbslosen stellt.

Deutlich wird Mitte der 1990er Jahre, dass die Arbeitslosenquote bei den Geringqualifizierten höher ausfällt als bei anderen Gruppen Erwerbsfähiger. Daher entschließt sich die Regierung zur Prioritätenverlagerung. Der Umfang an

³⁹ Übersetzung: „Die schwedische Arbeitsmarktpolitik wird sich entwickeln und nicht abgebaut werden.“

Trainingsmaßnahmen sinkt und im Gegenzug wird der Bildungssektor gefördert (Vgl. OECD 1998: 111). Im Jahr 1997 setzt eine Bildungsoffensive ein, die den Fokus auf die Erwachsenenbildung legt und potentiellen Arbeitskräften die Möglichkeit gibt, einen höheren Bildungsabschluss zu erlangen. Unter dem Namen *Kunskapslyftet* (Wissensverbesserung) wird geringqualifizierten Arbeitslosen ein Schulabschluss der oberen Sekundarstufe angeboten. Hinzu kommt die Ausweitung des tertiären Bildungssektors mittels 30.000 (später 60.000) neuen Studienplätzen (Vgl. Benner/Vad 2000: 431 / Bergmark/Palme 2003: 112 / Henkes 2006: 296f / NAP 1999: 4). Interessant ist beim Vergleich der Leitfadeninterviews, dass ausschließlich der Mitarbeiter des WZB die „Ausrichtung auf Bildung – auf langfristige Bildung“ (Anhang: VIII) als ein wichtiges neues Instrument der Arbeitsmarktpolitik betont. Die drei schwedischen Gesprächspartner erwähnen die Bildungsoffensive in keiner Weise. Neben dem Aspekt der Humankapitalförderung wird diese Bildungsexpansion jedoch auch kritisch als „ambition to remove some individuals from the unemployment statistics“ (Lindbeck 1997: 81) ausgelegt. Zudem führt sie zur Kürzung arbeitsmarktpolitischer Programme (Vgl. OECD 1999: 68f).

Erst Ende der 1990er Jahre liegt der Schwerpunkt wieder auf „vocationally oriented labour market training“ (NAP 1999: 4). Beispielsweise werden im Jahr 1997 IT-Umschulungen, in Kooperation mit privaten Unternehmen, eingeführt, um der damaligen Nachfrage von Seiten der Wirtschaft gerecht zu werden (Vgl. NAP 1998: 7f). Im selben Jahr kommt es zudem zur Einführung von *resource jobs*, einem weiteren Lohnsubventionsmodell, bei dem Arbeitgeber staatliche Beihilfen erhalten, sofern sie für kurzfristige Beschäftigungen Arbeitslose einstellen. Von den Teilnehmern wird neben der beruflichen Tätigkeit erwartet, dass sie sich an Trainingsmaßnahmen beteiligen und ihre Suche nach einer regulären Beschäftigung aufrecht erhalten (Vgl. Calmfors 2001: 67). Damit zeigt sich ein zunehmender Anforderungskatalog an den Erwerbslosen.

Der kontinuierlichen Problematik der Jugendarbeitslosigkeit, die im Jahr 1998 bei 13 Prozent liegt, wird von der schwedischen Regierung bekämpft, indem junge Erwerbslose zwischen 20 und 24 Jahren schnellstmöglich in arbeitsmarktpolitische Programme vermittelt werden. Durch einen individuellen Handlungsplan, der innerhalb der ersten 90 Tage Arbeitslosigkeit abgeschlossen wird, soll zudem die Suchintensität

gesteigert werden. Bei Verweigerung droht den Jugendlichen der Verlust finanzieller Unterstützung (Vgl. NAP 1998: 11). Demnach weisen die Maßnahmen zur Minimierung der Jugendarbeitslosigkeit zunehmend aktivierende Züge auf.

Trotz der steigenden Anforderungen, insbesondere an junge Arbeitsuchende, ist die Rede weiterhin vom Einsatz aktiver Maßnahmen wie berufsvorbereitendes Training, Mobilitätsförderung und Erwachsenenbildung, um die Erwerbsfähigkeit der Arbeitsuchenden zu steigern (Vgl. NAP 1999: 4). In der Forschungsliteratur werden die 1990er Jahre demnach nicht als Zeitraum des radikalen Wandels bezeichnet: „[T]he changes introduced by Swedish governments have trimmed rather than transformed existing programmes” (Wood 2001: 402).

Charakteristisch für die Zeitspanne von 1995 bis 1999 ist der Rückgang von Umschulungsmaßnahmen hin zu umfassenden Bildungsangeboten. Die Arbeitsmarktpolitik ist demnach weiterhin aktiv geprägt, jedoch lassen sich mit der Einführung des Handlungsplanes erste aktivierende Züge erkennen.

Mit dem Jahr 2000 verändert sich jedoch die Ausrichtung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zusehens. So heißt es in den nationalen Aktionsplänen: „activation needs to be strengthened further“ (NAP 2000: 4). Gemeint ist damit, dass, zuzüglich zum traditionellen Leistungsprinzip, neue Instrumente zur Aktivierung der Erwerbslosen beitragen sollen. Die Rede ist von der Aktivitätsgarantie - ein umfassendes Rahmenprogramm, das zum 01. August 2000 eingeführt wird. Bei der Zielgruppe handelt es sich um Erwerbslose über 20 Jahre, die seit mindestens 27 Monaten arbeitslos sind. Doch auch Langzeitarbeitslose mit kürzeren Arbeitslosenzeiten sowie Arbeitsuchende, deren Arbeitslosengeldanspruch ausläuft, können in das Programm integriert werden (Vgl. zitiert nach Forslund et. al. 2004: 7 / OECD 2001: 90). Die Kombination aus Förderung und Forderung wird bei diesem Konzept erkennbar.

„[T]he programme is supposed to entail intensified support for the job-seekers, but at the same time the labour market authorities’ control over the participants should be strengthened“ (Forslund et. al. 2004: 11).

An dieser Textstelle wird die Dualität von aktiven und aktivierenden Elementen auch mittels der verwendeten Verben *support* und *strengthened* deutlich, die bereits in den Definitionen der Unterkategorien als Umschreibung für aktive und aktivierende Ausprägung erwähnt werden. Der Wissenschaftler des IFAU sieht die Aufgabe der Aktivitätsgarantie darin, „to give [...] carrots and sticks for job search“⁴⁰ (Anhang: XXIII). In gleicher Weise wird im Aktionsplan des Jahres 2001 betont, dass dieses Rahmenprogramm dazu dient „that unemployed persons continue to actively look for work during periods of work experience placements [...]“ (NAP 2001: 8). Der Erwerbslose befindet sich aufgrund einer organisierten Arbeitssuche und gleichzeitiger Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen in einer Vollzeitaktivität (Vgl. NAP 2000: 12). Zudem wird die Aktivitätsgarantie als Mittel beschrieben, dass zur Stärkung des individuellen Arbeitsanreizes beitragen soll (Vgl. NAP 2001: 8 / NAP 2002: 24). Dieser Anreiz wird erzielt, weil die Maßnahme zeitlich unbefristet ist. So sieht die schwedische Regierung vor, dass ausschließlich eine Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt, der Besuch einer Bildungsinstitution oder der Eintritt in den Ruhestand die Beendigung des Programms ermöglichen (Vgl. zitiert nach Forslund et. al. 2004: 7).

Neu an dem Konzept ist zudem die intensivierte Beratung von Seiten der Arbeitsmarktbehörde und die zunehmende Kontrolle über den Erwerbslosen, denn der Arbeitsuchende ist verpflichtet, mit einem Mitarbeiter der Arbeitsmarktbehörde einen individuellen Handlungsplan zu erstellen, um einen Anspruch auf Lohnersatzleistungen zu haben (Vgl. Forslund et. al. 2004: 8, 15). Dieser Handlungsplan entwickelt sich in den kommenden Jahren zu einem Instrument mit zahlreichen Funktionen. Zum einen dient er dazu, gezielt Initiativen des Erwerbslosen sowie der Arbeitsmarktbehörde zu dokumentieren und die Verantwortung der Vertragspartner zu verdeutlichen. Demnach sollen konkrete Zielvorgaben die Zeit der Arbeitslosigkeit verkürzen. Der Handlungsplan symbolisiert somit die zunehmende Eigenverantwortung der Arbeitsuchenden (Vgl. NAP 2001: 11). Zum anderen wird er zur Verbesserung des Matching-Prozesses eingesetzt. Die Arbeitsvermittlung erhofft sich damit einen effektiveren Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die den Berufsvorstellungen des Erwerbslosen entgegen kommen. Zuzüglich dient der

⁴⁰ Die Forschungsliteratur bezeichnet *carrot and stick – policies* als Maßnahmen „which simply increase supervision and job counseling“ (Burda 1997: 289).

Handlungsplan zur Steigerung der Suchintensität und zur Überprüfung des Arbeitswillens (Vgl. NAP 1998: 6 / NAP 2001: 16 / NAP 2002: 49).

Im Zuge der Aktivitätsgarantie werden im Februar 2001 die Anspruchsregelungen für die Lohnersatzleistung verschärft. Wie bereits im Jahr 1994 angedacht, wird die zeitlich unbegrenzte Zirkulation zwischen passiven Leistungsansprüchen und aktiven Programmteilnahmen abgeschafft. „Participation in active labour market programmes no longer confers entitlement to a new benefit period for UI “ (NAP 2002: 26). Von nun an entscheidet ein Fallmanager der Arbeitsmarktbehörde, ob eine einmalige Verlängerung von erneut 60 Wochen genehmigt wird. Nach Ablauf der Periode(n) wird der Arbeitsuchende unverzüglich Teilnehmer der Aktivitätsgarantie (Vgl. Forslund/Krueger 2008: 16 / Forslund et. al. 2004: 11). „[T]o stimulate jobseeking“ (NAP 2002: 22) lautet die Begründung der Regierung für Veränderungen im Arbeitslosenversicherungssystem. Diese Argumentation verdeutlicht den zunehmenden Druck auf den Erwerbslosen. Eine weitere Verschärfung ist die Aufforderung an den Arbeitsuchenden nach 100 Tagen Arbeitslosigkeit, seine geografische und berufliche Mobilität zu erweitern, um weiterhin Anspruch auf die Lohnersatzleistung zu haben (Vgl. NAP 2001: 9 / NAP 2002: 27). Verschärfte Sanktionen bei der Ablehnung einer angemessenen Beschäftigung führen mit jeder Absage zur Reduzierung der finanziellen Unterstützung. Nach der dritten Weigerung geht der Anspruch auf Transferleistungen vollständig verloren (Vgl. NAP 2002: 27). Die zunehmenden Erwartungen an den Erwerbslosen eine eigenverantwortliche Arbeitssuche vorzunehmen sowie die verstärkte Aufmerksamkeit und Sensibilität der Behörden in Bezug auf Leistungsmissbrauch finden ihren Beweis in diesen Entwicklungen und werden ebenso von der Forschungsliteratur bestätigt (Vgl. Hvinden et. al. 2001: 193). Die Neuerungen in den Jahren 2000 und 2001 zeigen einen zunehmenden Verpflichtungscharakter, der für eine aktivierende Politik spricht.

Die Ankündigung “[m]odernisation of the Swedish welfare model, focusing on activation and efficiency, will [...] continue” (NAP 2003: 12) unterstreicht, dass das schwedische Modell weiterhin Anpassungsprozesse durchlaufen wird. Im schwedischen *OECD Economic Survey* wird diese Entwicklung nicht als Aktivierung bezeichnet, sondern als „shift of emphasis in active labour market policies, giving more weight to stronger incentives to search for unsubsidised jobs“ (OECD 2001: 95).

Doch nicht nur die Aktivierung nimmt zu. Auch bei den aktiven Maßnahmen kann von einer Neuausrichtung gesprochen werden. Im Fokus stehen „personenangepasste Maßnahmen“ (RE 2003: 6) und die zügige Besetzung offener Stellen, vor allem für Problemgruppen (Vgl. RE 1999: 7 / RE 2000: 11). Daher konzentriert sich die Arbeitsmarktbehörde verstärkt auf die Verbesserung des Matching-Prozesses und versucht individuelle Lösungen für die Reintegration auf den regulären Arbeitsmarkt zu finden. „[W]e try to be more active in our contact with the unemployed“ (Anhang: XV). Die Regierung verspricht Unterstützung, „um Arbeitsvermittlung und Beratung besser den Voraussetzungen jedes Einzelnen anzupassen“ (RE 2002: 4). Die häufige Betonung des effizienten und effektiven Matchings im nationalen Aktionsplan des Jahres 2002 unterstreicht den neuen Schwerpunkt der schwedischen Arbeitsmarktpolitik (Vgl. NAP 2002: 20, 32, 48). Damit zeigt sich: „labour market policy is focused on quality rather than quantity“ (Ebd.: 20). Der Trend zur Individualisierung lässt sich ebenfalls in diesem Dokument wiederfinden. „Active labour market programmes must be adapted to the individual and elaborated in dialogue with the individual“ (Ebd.: 33). Auch die Aktivitätsgarantie, laut schwedischer Regierung, „gives the participant additional support to enter the regular labour market by individually-adapted initiatives“ (Ebd.: 26). Als Beispiel für die spezifischen Bemühungen der Arbeitsmarktbehörde wird zudem die Erarbeitung des individuellen Handlungsplanes hervorgehoben (Vgl. Ebd.: 33). Die Arbeitsvermittlung hat aus den Erfahrungen der 1990er Jahre ihre Lehren gezogen und gibt in den 2000er Jahren Lohnsubventionen den Vorrang vor Weiterbildungsmaßnahmen. Das bedeutet, dass die Arbeitsmarktbehörde mittels staatlicher Finanzierung eine reguläre Beschäftigung unterstützt, anstatt Erwerbslose in arbeitsmarktpolitische Programme einzubinden (Vgl. Anhang: XV).

Trotz der Neuaufstellung bleibt der traditionelle Gedanke der aktiven Arbeitsmarktpolitik präsent, denn „[a]ctive measures for the unemployed in the form of education, traineeship and employment are to be given priority“ (NAP 2004: 17). So werden Instrumente aus den 1990er Jahren erneut eingeführt. Die *trainee replacement schemes*, bei denen Stellen von Beschäftigten während des Bildungsurlaubs an Erwerbslose vergeben werden, zählen ab dem Jahr 2005 wieder zum Maßnahmenkatalog. Ziel ist es, dem Arbeitsuchenden mittels dieser temporären Anstellung von drei bis 12 Monaten eine bessere Stellung auf dem Arbeitsmarkt zu

ermöglichen (Vgl. OECD 2005: 94). Ebenso greift die schwedische Regierung auf das mit Beginn der Arbeitsmarktkrise eliminierte Mittel der öffentlichen Beschäftigung zurück. Ab Januar 2006 werden im öffentlichen Sektor zusätzliche Tätigkeiten (*Plusjobb*) für Langzeitarbeitslose reanimiert (Vgl. RWB 2005: 52). „20 000 targeted ‚bonus jobs‘ for people who have been unemployed for more than 24 months will be established to raise quality in the public sector“ (RE 2005: 3). Nach Jahren des Rückgangs aktiver Maßnahmen werden der Arbeitsmarktbehörde für die Jahre 2006 und 2007 zusätzliche Ressourcen zugesichert, um ihre Programme, insbesondere die zur Gewinnung von Berufserfahrung, auszubauen (Vgl. RWB 2005: 53).

Doch nach dem Machtwechsel im Herbst 2006 kündigt der bürgerliche Ministerpräsident an, die aktiven Arbeitsmarktprogramme zu kürzen und die von den Sozialdemokraten eingeführte öffentliche Beschäftigung, die so genannten Bonusjobs, wieder abzuschaffen. Für die neue Regierung steht die Verbesserung des Matchings von offenen Stellen und Erwerbslosen im Zentrum der Arbeitsmarktpolitik (Vgl. RE 2006: 3, 6). In der Regierungserklärung des Jahres 2007 finden sich keine konkreten Informationen zu zukünftigen Maßnahmen. Jedoch werden Reformen angekündigt, die die Steigerung von Arbeitsanreizen bewirken sollen (Vgl. RE 2007: 3f).

Zusammenfassend für den Zeitraum von 2000 bis 2007 lässt sich sagen, dass die Verwendung traditioneller Elemente, wie Lohnsubventionen und Maßnahmen zur Erlangung von Berufserfahrung, weiterhin im Einsatz sind. Jedoch ist eine Neuorientierung der aktiven Politik unübersehbar. Die Fokussierung auf individuelle Beratung und Vermittlung ist eine hervorzuhebende Veränderung. Darüber hinaus lässt die Einführung der Aktivitätsgarantie, Mobilitätsverschärfungen und der obligatorische Handlungsplan keinen Zweifel an einer fortschreitenden Aktivierung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik.

11. Ergebnisse

In der Regierungserklärung des Jahres 1991 wird davon gesprochen „att förnya [...] arbetsmarknadspolitiken“⁴¹ (RE 1992: 1). Die Datenanalyse bezüglich der Ziele, Prinzipien und Instrumente zeigt, dass die Arbeitsmarktpolitik sowohl über Erneuerungen als auch einen Fortbestand traditioneller Elemente verfügt.

Die Untersuchung der Regierungserklärungen und nationalen Aktionspläne bezüglich des Vollbeschäftigungsgedankens zeigt bis zum Jahr 2000 keine konkrete Zielformulierung. Während der wirtschaftlichen Krise zu Beginn der 1990er wird der Haushaltskonsolidierung oberste Priorität eingeräumt und maximal die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit deklariert. Mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage am Ende des Jahrzehnts, erscheint die Artikulation von Zielvorgaben bezüglich einer langfristigen Erreichung von Vollbeschäftigung politisch wieder glaubwürdig und vertretbar. Ab dem Jahr 2000 erlangt dieses Ziel explizit die Priorität der Regierung zurück. Die Abwahl der Sozialdemokraten im Herbst 2006 und die damit einhergehende Machterlangung des bürgerlichen Blocks verändert nichts an dieser Aufgabenstellung. Damit kann nicht von einer Ungültigkeit des Vollbeschäftigungsgedankens gesprochen werden, sondern von einer zeitlich befristeten Prioritätenverlagerung. Dem Kategoriensystem zufolge lässt sich der Zeitraum von 1991 bis 1999 in die Kategorie des Wandels zuordnen, da das Vollbeschäftigungsziel zu dieser Zeit keine Nennung findet. Ab dem Jahr 2000 kehrt die schwedische Regierung jedoch zu ihrem traditionellen Ziel zurück. Die Unterkategorie eins ist demnach kein Relikt der Vergangenheit. Aufgrund der temporären Gewichtsverlagerung ist dem Vollbeschäftigungsgedanken jedoch eine Zwischenposition in den Kategorien Kontinuität und Wandel zuzusprechen.

Im Vergleich dazu ist das Arbeits- und Leistungsprinzip kontinuierlich präsent und gültig. Sowohl in den Regierungserklärungen als auch den nationalen Aktionsplänen und den Leitfadeninterviews wird die Bevorzugung aktiver Maßnahmen vor passiven Transferleistungen als fundamentales Merkmal der schwedischen Arbeitsmarktpolitik beschrieben. Infolgedessen kann dieses Prinzip der Kategorie der Kontinuität zugeschrieben werden. Die Erweiterung des Konzepts, die darin besteht, mehr

⁴¹ Übersetzung: „[...] die Arbeitsmarktpolitik zu erneuern.“

Eigeninitiative von dem Arbeitsuchenden zu fordern und weniger darauf zu vertrauen, dass der Staat die Aktivität während der Zeit der Arbeitslosigkeit gewährleistet, zeigt sich erst in den Quellen der jüngsten Vergangenheit. Möglicherweise setzt sich diese Entwicklung in den kommenden Jahren fort. Im vorliegenden Forschungszeitraum sind die Beweise für eine tendenzielle Veränderung jedoch nicht überzeugend genug, um das Arbeits- und Leistungsprinzip der Kategorie des Wandels zuzuordnen.

Bezüglich der passiven Arbeitsmarktpolitik gibt es in den ersten Jahren des betrachteten Forschungszeitraumes Veränderungen sowohl bei den Arbeitsvoraussetzungen als auch bei der Bezugshöhe der finanziellen Unterstützung. Seit dem Jahr 1997 beträgt die Lohnersatzleistung jedoch kontinuierlich 80 Prozent des vorangegangenen Einkommens und auch die Bedingung mindestens sechs Monate vor Eintritt der Arbeitslosigkeit berufstätig gewesen zu sein, ist seit dem nicht mehr verschärft worden. Die Bezugsdauer von 300 Tagen Lohnkompensation ist über den gesamten Forschungszeitraum unverändert geblieben. Ebenso gelten die Bedingung der Mitgliedschaft in einer der Arbeitslosenversicherungskassen sowie die Voraussetzung ein angemessenes Arbeitsangebot anzunehmen permanent als Voraussetzungen zum Erhalt der passiven Leistung. Diese Aspekte der Beständigkeit stehen jedoch einer Kürzungspolitik Anfang des 21. Jahrhunderts gegenüber. Zunächst wird die Reduzierung der Lohnersatzleistung nach 100 Tagen Arbeitslosigkeit eingeführt. Mit dem Machtwechsel im Jahr 2006 folgen weitere Modifikationen. Unter anderem wird die 60-wöchige Bezugsdauer bei Antritt einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme nicht länger unterbrochen und die Bezugshöhe während der Teilnahme an der Aktivitätsgarantie (später der Job- und Entwicklungsgarantie) auf 65 Prozent gesenkt. Damit entsprechen die passiven Transferleistungen nicht länger einer Statussicherung, sondern nehmen Tendenzen einer Grundabsicherung an.

Die schwedischen Interviewpartner erachten die Veränderungen bezüglich der Lohnkompensation als eine der wichtigsten Entwicklungen im vorliegenden Forschungszeitraum. Demnach zeigen sich fast über den gesamten Forschungszeitraum Verschärfungen, die dazuführen die passive Arbeitsmarktpolitik der Kategorie des Wandels zuzuordnen. Diese Entscheidung wird von den Interviewaussagen der schwedischen Arbeitsmarktexperten untermauert, die unter anderem besagen: „There

have been slide changes but I think the main thing is that they have introduced more incentives through the unemployment insurance system” (Anhang: XXVI)

Die vierte Unterkategorie zur aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Erweiterung dieser durch aktivierende Elemente nimmt in der Datenanalyse den größten Raum ein. Aufgründdessen wird der Forschungszeitraum in drei Phasen unterteilt.⁴²

Die ersten Jahre nach dem Ausbruch der Wirtschaftskrise zwischen 1991 und 1994 stellen die *Phase der Kontinuität und einsetzenden Konsolidierung* dar. Zunächst werden die traditionellen aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente beibehalten. Umschulungen und berufliche Weiterbildungsmaßnahmen, Lohnsubventionsmodelle der 1980er Jahre und die Ausdehnung der öffentlichen Beschäftigung werden vorwiegend zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verwendet. Allerdings nimmt der Umfang an Trainings- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit dem Jahr 1993 ab. Auch auf die Expansion des öffentlichen Sektors wird verzichtet. Stattdessen kommt es zum Einsatz kostengünstigerer Maßnahmen wie dem ALU-Programm, das ähnlich wie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Tätigkeiten außerhalb des regulären Arbeitsmarktes beinhalten, jedoch mit niedrigerer Entlohnung. Demnach kann von einer Kontinuität der Instrumente gesprochen werden.

Die Jahre zwischen 1995 und 1999 stellen die *Phase der Konsolidierung, Qualifizierung und leichten Aktivierung* dar. Die Maßnahmen zur Kosteneinsparung, die bereits zu Beginn der 1990er Jahre einsetzen, werden im Verlauf des Jahrzehnts fortgesetzt. Das Volumen aktiver Programme sinkt bis zum Jahr 1997 und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden im Jahr 1998 abgeschafft. Demnach verringern sich die Instrumente der nachfrageorientierten Arbeitsmarktpolitik kontinuierlich. Der Aspekt der Qualifizierung wird mit der Bildungsoffensive im Jahr 1997 erkennbar. Die Zunahme von Studienplätzen an den Universitäten und höhere Schulabschlüsse für Geringqualifizierte sind Maßnahmen, die sowohl zur Steigerung der Erwerbsfähigkeit als auch zur Prävention von Arbeitslosigkeit verwendet werden. Erste Aktivierungstendenzen zeichnen sich mit der Einführung des individuellen Handlungsplanes im Jahr 1996 ab, womit die Kontrolle über den Erwerbslosen erhöht

⁴² Die Idee der Phasenkonzeptualisierung ist nach dem Interview mit dem Mitarbeiter des WZB entstanden und an dessen kurze Einordnung angelehnt (Vgl. Anhang: VI).

wird. Insbesondere die Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zeigen zunehmend Verpflichtungscharakter. Leichte aktivierende Züge und die Abnahme nachfrageorientierter Maßnahmen lassen eine eindeutige Zuordnung in die Kategorie der Kontinuität nicht zu. Jedoch sind die Entwicklungen nicht einschneidend genug, um von einem radikalen Wandel der Arbeitsmarktpolitik zu sprechen. Diese Phase stellt demnach einen Übergang zwischen den beiden Kategorien dar.

Mit der Jahrtausendwende beginnt die dritte Periode der aktiven Arbeitsmarktpolitik für den ausgewählten Zeitraum. Die *Phase der Aktivierung und Individualisierung* hat ihren Ausgangspunkt mit der Einführung der Aktivitätsgarantie im Jahr 2000. Das Rahmenprogramm widmet sich vor allem Langzeitarbeitslosen und denen, die Gefahr laufen diesen Status anzunehmen. Den erwerbslosen Teilnehmer erwarten Vollzeitaktivitäten, die Aufforderung eigenständig die Suchintensität zu steigern und die Erarbeitung eines von dort an obligatorischen Handlungsplanes. Ein Jahr später requalifizieren Programmteilnehmer nicht länger zur erneuten Inanspruchnahme von Lohnersatzleistungen. Außerdem wird vom Erwerbslosen eingefordert nach 100-tägiger Arbeitslosigkeit die geografische und berufliche Mobilität auszuweiten. Im Gegenzug soll der Matching-Prozess verbessert und die Berufsberatung intensiver verlaufen. Somit zeigt sich eine Kopplung von fördernden und fordernden Elementen. Ein zweiter Aspekt dieser Phase stellt die Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik dar. Sowohl die Regierungserklärungen als auch die nationalen Aktionspläne sowie die Gesprächspartner im Leitfadenterview verweisen auf individualisierte Beratung und persönlich zugeschnittene Strategien, die zur Reintegration auf dem ersten Arbeitsmarkt beitragen sollen. Fallorientierte Lösungen für den einzelnen Erwerbslosen sind demnach ein zentrales Merkmal der aktiven Arbeitsmarktpolitik des 21. Jahrhunderts. Trotz aller Neuerungen bleiben traditionelle Instrumente, wie Lohnsubventionsmodelle und berufsorientierte Trainingsmaßnahmen, weiterhin im Einsatz oder gewinnen sogar wieder an Bedeutung, so dass auch die dritte Phase als eine Kombination aus Kontinuität und Wandel betrachtet werden kann.

Jedoch zeigen die Modifikationen der jüngsten Vergangenheit, dass der Umfang aktivierender Elemente zunimmt und die schwedische Arbeitsmarktpolitik in Zukunft womöglich weitere Veränderungen durchlaufen wird, die die Pflichten der Erwerbslosen verschärft.

Im Interview mit dem Mitarbeiter des WZB äußert dieser, dass bezüglich der Ziele kein Wandel zu erkennen ist. Auf der Ebene der Instrumente jedoch Veränderungen deutlich werden (Vgl. Anhang: XII). Dieses Fazit muss spezifiziert werden. In der hier vollzogenen Datenanalyse weist das Vollbeschäftigungsziel zwischenzeitlich Inkonsistenz auf. Dies lässt sich jedoch durch die Staatsverschuldung und die hohe Arbeitslosenquote zu Beginn der 1990er Jahre erklären. Unter diesen Umständen hätte die Artikulation des Vollbeschäftigungsgedankens womöglich unglaublich gewirkt. Der angesprochene Wechsel auf Seiten der Instrumentarien zeigt sich tendenziell ab Mitte der 1990er Jahre und nimmt in der jüngeren Vergangenheit zu. Allerdings beinhaltet diese Modifikation keine rapide Abkehr von den traditionellen aktiven Elementen.

Die nachfolgende Tabelle dient dazu, die Ergebnisse der Datenanalyse zu visualisieren und somit die Veränderungen und Kontinuitäten der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zu verdeutlichen.

Unterkategorie		Kontinuität	Wandel
Vollbeschäftigung	1991 – 1999	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	2000 – 2007	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeits- und Leistungsprinzip		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Passive Arbeitsmarktpolitik		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Aktive Arbeitsmarktpolitik	1991 – 1994	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1995 – 1999	<input checked="" type="checkbox"/> überwiegend	<input type="checkbox"/> aktivierende Tendenzen
	2000 – 2007	<input type="checkbox"/> Elemente	<input checked="" type="checkbox"/> zunehmend aktivierend

Tab. 2: Ergebnisüberblick der Datenanalyse

12. Mögliche Fehlerquellen

Sowohl bei der Bildung des Kategoriensystems als auch im Verlauf der Datenanalyse ist deutlich geworden, dass die ungenaue Definition von Aktivierung im wissenschaftlichen Diskurs Schwierigkeiten bereitet.

Während die deutsche Forschungsliteratur auf den Begriff eingeht und trennscharf zur aktiven Politik verwendet (Vgl. Schmid 2002: 385f), wird in der englischsprachigen Literatur durchgehend von aktiven Maßnahmen gesprochen. Um die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik zu verdeutlichen, wird von Funktionsveränderungen oder Effektivitätssteigerungen der aktiven Politik gesprochen (Vgl. Clasen et. al. 2001: 199 / Hvinden et. al. 2001: 170). In den nationalen Aktionsplänen kommt es im Zusammenhang mit Trainingsmaßnahmen sogar zur synonymen Verwendung von „activating measure“ (NAP 2000: 4) und „active measure“ (Ebd.: 5). Die Definition skandinavischer Autoren zur Aktivierung, wie in Kapitel 4.3. dargelegt, zeigt, dass die Wissenschaftler darunter ein vages Konzept verstehen, in das sowohl die traditionellen Elemente, Arbeits- und Leistungsprinzip sowie aktive Arbeitsmarktpolitik, als auch neue Tendenzen, wie die Steigerung von Arbeitsanreizen und ein ausgeprägter Sanktionscharakter, einfließen (Vgl. Drøpping et. al. 1999: 135f). Der Interviewpartner des WZB bestätigt die Wahrnehmung, dass die aktivierende Arbeitsmarktpolitik unpräzisen Definitionen unterliegt (Vgl. Anhang: VI).

Erschwerend kommt hinzu, dass das Arbeits- und Leistungsprinzip in Schweden als Aktivierungsprinzip bezeichnet wird und somit das Risiko der Verwechslung bestimmter Passagen besteht (Vgl. NAP 2001: 2).

13. Arbeitsmarktpolitik: Pfadkontinuität oder Pfadwechsel?

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Datenanalyse mit dem theoretischen Konzept der Pfadabhängigkeit verbunden, um eine Aussage darüber zu treffen, inwiefern die schwedische Arbeitsmarktpolitik von ihrem traditionellen Pfad im zeitlichen Verlauf von 1991 bis 2007 abgewichen ist.

Wie bereits im Kapitel zwei dargestellt, vollzieht sich der Prozess, der zur Pfadabhängigkeit führt, in drei Schritten. Zunächst liegen verschiedene Optionen vor, zwischen denen entschieden werden muss. Im Fall der schwedischen Arbeitsmarktpolitik gibt es zu Beginn der 1950er Jahre zwei Möglichkeiten, die eine langfristige Strategie für dieses Politikfeld präsentieren. Zum einen handelt es sich dabei um das Rehn-Meidner-Modell, benannt nach den Urhebern Gösta Rehn und Rudolf Meidner. Dieses sieht einen Ausbau der aktiven arbeitsmarktpolitischen Programme vor. Zum anderen gibt es das Rubbestad-Modell, ebenfalls bezeichnet nach dem bekanntesten Komiteemitglied des Arbeitsvermittlungsausschusses Axel Rubbestad. Dieses Konzept wird zunächst von der Regierung präferiert und fordert eine Minimierung der aktiven Maßnahmen sowie einen Personalabbau in den Arbeitsämtern (Vgl. Wadensjö 2001: 6ff).

Der Punkt des *critical juncture* ist mit der Entscheidung für das Rehn-Meidner-Modell erreicht. Diese Strategie setzt auf eine umfassende aktive Arbeitsmarktpolitik, um das Ziel der Vollbeschäftigung zu erlangen. Wie in Kapitel 5.3. dargelegt, werden im Verlauf der Jahrzehnte aktive Maßnahmen, wie Umschulungen, Lohnsubventionen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Mobilitätszuschüsse, kontinuierlich verwendet und führen somit zu einem selbstverstärkenden Prozess. Wachsende Erträge ergeben sich durch die Etablierung der nationalen Arbeitsmarktverwaltungsbehörde (AMV) mit ihren zahlreichen Untereinheiten. Da die Gründung derartiger Institutionen kostenintensiv ist, gilt sie als zentraler Akteur bei der Umsetzung und Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik.

Nach Pierson wird die Pfadabhängigkeit in einem Staat begünstigt, der asymmetrische Machtrelationen, eine hohe Dichte an starren Institutionen sowie eine Präferenz zum kollektiven Handeln aufweisen. Diese Merkmale lassen sich in der schwedischen Vergangenheit wiederfinden. Bezüglich der Machtstruktur sind die Sozialdemokraten

mit wenigen Unterbrechungen (1976 – 1982, 1991 – 1994) seit den 1930er Jahren an der Regierung beteiligt, unter anderem aufgrund einer Zersplitterung des bürgerlichen Blocks. Die Moderate Sammlungspartei und ihre potentiellen Koalitionspartner – die liberale Volkspartei, die Christdemokraten und die Zentrumsparter – scheinen „nicht im Stande, eine gemeinsame Plattform zu finden und breiten Schichten eine verlockende Zukunftsperspektive zu bieten“ (Zänker 1998: 89). Starre Institutionen und Akteure mit hohem Organisationsgrad bilden in Schweden nicht nur die Arbeitsmarktverwaltungsbehörde, sondern auch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Hinzu kommt die korporatistische Prägung, die im Abkommen von Saltsjöbaden aus dem Jahr 1938 manifestiert ist. Besonders im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zeichnet sich die Zusammenarbeit zwischen den Vertretern von Arbeit und Kapital sowie dem Staat ab. Beispiele dafür sind die Lohnverhandlungen und die Finanzierung der passiven und aktiven Maßnahmen. Kollektivistisches Handeln wird aber auch durch das Remissverfahren befördert, das alle Interessenvertreter in den Gesetzgebungsprozess involviert. Außerdem gibt es die Möglichkeit von Minderheitsregierungen, die die schwedischen Parteien bei Gesetzesbeschlüssen zur Gewinnung von temporären Koalitionspartnern zwingt. Demnach sind die Voraussetzungen für ein pfadabhängiges Verhalten in der Vergangenheit günstig.

Doch mit der Aufkündigung der zentralen Lohnverhandlungen Anfang der 1990er Jahre wird Schweden lediglich ein abgeschwächter Korporatismus bescheinigt. Mit dem Wahlsieg der *Allianz für Schweden* im Herbst 2006 und die damit verbundene Überwindung der Zersplitterung des bürgerlichen Blocks schwinden die asymmetrischen Machtstrukturen. Die Parteien wirken nicht länger „unentschieden und führungslos“ (Zänker 1998: 89), sondern präsentieren sich geschlossen im Wahlkampf und nehmen sozialdemokratische Themen, wie die Beschäftigungs- und Wohlfahrtspolitik, auf ihre Agenda (Vgl. Jochem 2006: 11). Das Parteiensystem verliert zudem an Beständigkeit, weil vor allem junge Bürger Wechselwähler darstellen (Vgl. Zänker 1998: 91). Eine weitere Neuerung ist die Umstrukturierung der AMV zu Beginn dieses Jahres, wobei sich die Bedeutung dieser Maßnahme noch nicht abschätzen lässt. Insgesamt zeigen diese Veränderungen, dass die Voraussetzungen für ein pfadabhängiges Verhalten geschwächt sind.

Ein Pfadwandel ist der Theorie nach möglich, wenn die Zustimmung des Wählers für eine Strategie schwindet oder wenn die Pfadbeibehaltungskosten höher sind als der Nutzen. In den ausgewerteten Dokumenten ließen sich keine Anzeichen für die Abneigung der Wähler bezüglich einer aktiven, vollbeschäftigungsorientierten Arbeitsmarktpolitik finden. Der Aufbau von Erwartungen, was die Funktionsfähigkeit von Institutionen und Strategien betrifft, muss hier jedoch erwähnt werden.

Mit dem wirtschaftlichen Schock im Jahr 1991 stieg die Arbeitslosenquote rapide an. Dieser Aspekt beeinflusst die Arbeitsmarktpolitik stark und die Wähler erwarten eine Reaktion von Seiten der Politik auf diese Veränderung. Der Mitarbeiter des WZB beschreibt die Situation wie folgt: „Für die schwedische Gesellschaft war diese hohe Arbeitslosenquote von acht Prozent eine Krisenerfahrung sondergleichen“ (Anhang: IX). Aufgrund des vollbeschäftigungsgeprägten Pfades ist in den Augen der Bevölkerung „eine hohe Arbeitslosenquote ein Staatsversagen“ (Ebd.). Sein schwedischer Kollege pflichtet ihm bei: „No political party could say: 'We are accepting a high unemployment rate.'“ (Ebd.: XVIII). Mit seinem Zusatz: „[Y]ou have a history. The history is important“ (Ebd.) verweist er auf die Historizität, die die Pfadabhängigkeitstheorie bestimmt. Um nun der Legitimationskrise zu entgehen, ist die Politik demnach gezwungen zu handeln, was aus Sicht des Arbeitsmarktexperten des WZB ab dem Jahr 1994 geschieht (Vgl. Ebd.: IX). Dieser Zeitpunkt, der im Ergebniskapitel der vorliegenden Arbeit in die Phase der einsetzenden Konsolidierung fällt, kann demnach als Startpunkt für erste Pfadmodulierungen gesehen werden.

Damit einher geht der zweite Aspekt, der von Vertretern der Pfadabhängigkeitstheorie als Grund für Pfadabweichungen benannt wird. Die Rede ist vom steigenden Kostenumfang der Instrumente zur Arbeitsmarktreintegration, der nicht mehr im Verhältnis zum Nutzen steht. So kommt eine im Jahr 1995 veröffentlichte Gemeinschaftsarbeit von schwedischen Ökonomen und amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlern des *National Bureau of Economic Research*, in Auftrag gegeben von der privaten schwedischen Forschungsgruppe *Studieförbundet Näringsliv och Samhälle* (SNS), zu dem Ergebnis „die vielgepriesene aktive Arbeitsmarktpolitik Schwedens habe [...] kaum positive Spuren auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen und sich als kostspieliger Luxus erwiesen“ (zitiert nach Zänker 1998: 20). Auch der Mitarbeiter der Arbeitsmarktbehörde zieht die Schlussfolgerung, dass die verwendeten Programme

der ersten Jahre zu kostenintensiv ausgefallen sind. „It cost more than what was necessary“ (Anhang: XV). Die Datenanalyse der vorliegenden Arbeit besagt ebenfalls, dass zwischen 1994 und 1997 der Umfang aktiver Maßnahmen rückläufig ausfällt. Der mögliche *tipping point*, der den Zeitpunkt bezeichnet, ab dem die Ineffizienz von Strukturen und Instrumenten erkennbar wird, könnte bei Betrachtung der Datenanalyse jedoch bereits für das Jahr 1993 datiert werden. Kostengünstigere Maßnahmen, wie beispielsweise das ALU-Programm, die Beendigung der Expansion des öffentlichen Sektors und die Kürzung des Arbeitslosengeldes um 10 Prozent sprechen dafür. Die Akzeptanz der Bevölkerung für diese Veränderungen begründet der Wissenschaftler des SOFI wie folgt: „[I]f you have a crisis you can get people to accept many more changes“ (Ebd.: XVIII).

Trotz erster Umgestaltungen bleibt die Arbeitsmarktpolitik aktiv geprägt und verwendet weiterhin Instrumente aus den 1980er Jahren wie Lohnsubventionsmodelle und praxisbezogene Trainingsmaßnahmen. Erst mit der Einführung der Aktivitätsgarantie, der Institutionalisierung individueller Handlungspläne und der zunehmenden Fokussierung auf persönliche Beratung kann von einer Modifikation des schwedischen Pfades gesprochen werden. Das Jahr 2000 kann daher als *zweiter tipping point* bezeichnet werden, da die Regierung mit dem Zusammenspiel von Fördern und Fordern, der Bekämpfung von Leistungsmissbrauch und der zügigen Integration gefährdeter Langzeitarbeitsloser konsequent auf das Ziel der Vollbeschäftigung hinarbeitet.

Interessant sind die Gründe für das lange Zögern, denn Parteien, die in Schweden die Regierung bilden, haben wenige Vetospieler, gegen die sie ihre Vorstellungen durchsetzen müssen. Da Schweden weder ein Zweikammersystem noch über föderale Strukturen verfügt und keine Art von Bundesgerichtshof besitzt, kann die Regierung abgesehen von den Interessengruppen sehr eigenständig neue Wege gehen. Dass der schwedische Prozess so langwierig ist, begründen die Interviewpartner mit internen Widerständen bei der SAP. Diese verhindern eine zügige Reaktion auf die arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen.

„Es gab auf Parteitage Widerstände gegen solche Vorschläge wie die Aktivitätsgarantie“ (Ebd.: IX).

„I think there was quite widespread belief that active labour market policies really were the solution“ (Ebd.: XXIV).

Der Einsatz aktiver Maßnahmen zählt demnach bei vielen Sozialdemokraten als Allheilmittel. „[T]hey [labour market policies] worked in the 80s and they worked well. So why should we abandon them?“ (Ebd.: XXV). So lautet die klassische Frage der Politiker in den 1990er Jahren. Evaluationsstudien verweisen jedoch auf Verdrängungseffekte⁴³ und Ineffektivität der arbeitsmarktpolitischen Programme (Vgl. Calmfors et. al. 2001 / Sianesi 2001). Trotz dieser Ergebnisse wird eine Pfadkorrektur abgelehnt. „[M]ost people in the Social Democrat Party said: ‚These guys [researchers] don’t like labour market policies. So we shouldn’t believe in their results‘ (Anhang: XXV). Diese Darstellung von Seiten des IFAU-Wissenschaftlers unterstreicht die Pfadkontinuität der Sozialdemokraten in den 1990er Jahren. „There was a believe that it must work and that it does work“ (Ebd.). Demnach lässt sich zwar, angesichts des Kostendrucks, ein pragmatischer *tipping point* für den Zeitpunkt 1993/1994 festlegen, aber der ideelle wird erst im Jahr 2000 mit der Einführung der Aktivitätsgarantie erreicht.

Festzuhalten ist demnach, dass die schwedische Arbeitsmarktpolitik aufgrund eines wirtschaftlichen Schocks mit einer hohen Arbeitslosenquote konfrontiert ist und diese zunächst pfadgemäß mit traditionellen Maßnahmen und eingespielten Prozessen und Institutionen kostengünstig bewältigen möchte. Jedoch zeigen die verwendeten Programme wenig Erfolg zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, so dass zu Beginn der 1990er Jahre erste Veränderungen zur Kostensenkung vorgenommen werden und im Verlauf des Jahrzehnts eine Bildungsoffensive möglichst viele Erwerbslose aktiv einbinden soll. Innerparteiliche Widerstände in der SAP sorgen für die Pfadkontinuität bezüglich der Instrumente und Ziele.

Mit dem Jahr 2000 setzt jedoch eine Modifikation des schwedischen Pfades ein, der zu einer stärkeren Eigenverantwortung der Arbeitssuchenden auffordert, Leistungsmissbrauch entgegen wirkt und den Matching-Prozess mittels individueller

⁴³ Verdrängungseffekte liegen vor, wenn Arbeitgeber regulär Angestellte durch subventionierte Arbeitskräfte ersetzen. Demnach befördern einige arbeitsmarktpolitische Programme keine neuen Arbeitsplätze, sondern den Abbau regulärer Beschäftigung (Vgl. Calmfors et. al. 2001: 81).

Beratung zu verbessern versucht. Dabei bleibt das Vollbeschäftigungsziel erhalten und auch die aktive Arbeitsmarktpolitik findet bis in die Gegenwart Anwendung - jedoch mit neuer Ausrichtung und einem Zusatz an aktivierenden Elementen. Demnach kann nicht von einem Pfadwechsel in diesem Politikfeld gesprochen werden, sondern von einer Pfadmodifikation.

14. Hypothesenüberprüfung

Nachdem die Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse dargelegt und mit dem Pfadabhängigkeitstheorem verknüpft sind, dient dieses Kapitel zur Aufgreifung und Überprüfung der eingangs aufgestellten Hypothesen.

Die erste Annahme der vorliegenden Arbeit spricht von einer Vernachlässigung des Vollbeschäftigungszieles mit Einsetzen der wirtschaftlichen Krise im Jahr 1991. Die Datenanalyse hat gezeigt, dass es zunächst zu einer Prioritätenverlagerung der schwedischen Regierung kommt, bei der die Haushaltskonsolidierung den Vorrang vor dem Ziel der Vollbeschäftigung erhält. Eine steigende Arbeitslosenquote und die Verschuldung des Staatshaushaltes erklärt, wieso dieser Gedanke jahrelang nicht in den Regierungserklärungen und nationalen Aktionsplänen artikuliert wird. Demnach kann die Hypothese für die ersten Jahre des Forschungszeitraumes verifiziert werden. Doch mit der Haushaltssanierung (Vgl. Henkes 2006: 287) und der fallenden Arbeitslosenquote im Jahr 1998 (Vgl. Abbildung 2) gerät das Ziel der Vollbeschäftigung im Jahr 2000 wieder auf die politische Agenda, womit Annahme eins bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes keine Bestätigung mehr erfährt.

Die Hypothese, das Arbeits- und Leistungsprinzip wird sich mit der wirtschaftlichen Krise und der damit verbundenen hohen Arbeitslosenquote erweitern, kann nicht verifiziert werden. Die Datenanalyse hat gezeigt, dass die Bevorzugung aktiver Maßnahmen vor passiver Unterstützung ein Konzept ist, an dem die Regierung kontinuierlich festhält. Eine Erweiterung dieses Prinzips sich bei der Beschaffung von Tätigkeiten nicht ausschließlich auf den Staat zu verlassen, sondern mehr Eigeninitiative und Verantwortung zu tragen, zeigt sich in einigen Quellen. Allerdings reichen diese nicht aus, um die zweite Hypothese der vorliegenden Arbeit zu bekräftigen.

Bei der dritten Annahme wird von einem Verlust an Generosität bezüglich der finanziellen Unterstützung ausgegangen. Für den untersuchten Forschungszeitraum trifft dies zu. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre zeigen sich Veränderungen, die eine Verschärfung der Arbeitsvoraussetzungen verdeutlichen. Zudem nimmt das Kompensationsniveau innerhalb von vier Jahren massiv ab. Zwischen 1993 und 1996 wird die Lohnersatzleistung von 90 auf 75 Prozent gesenkt. Zwar beträgt die finanzielle Unterstützung ab dem Jahr 1997 kontinuierlich 80 Prozent des vorangegangenen

Einkommens, aber im Jahr 2001 erfolgt die Kürzung der Lohnersatzleistung nach 100 Tagen Erwerbslosigkeit. Weitere Einschränkungen folgen mit dem Wahlsieg des bürgerlichen Blocks im Jahr 2006. Mit der Kompensationssenkung von 80 auf 70 Prozent nach 40-wöchiger Arbeitslosigkeit und einer erneuten Abstufung auf 65 Prozent des vorangegangenen Lohnes bei Eintritt in die Job- und Entwicklungsgarantie ist die ursprüngliche Generosität der passiven Arbeitsmarktpolitik in Schweden nicht mehr gegeben.

Hypothese vier nimmt an, dass mit der wirtschaftlichen Krise die aktive Arbeitsmarktpolitik ausgebaut wird, indem aktivierende Elemente in die Programme miteinfließen. Dies kann insofern bestätigt werden, als dass sich die Verknüpfung von Förderung und Forderung frühzeitig in den Maßnahmen für junge Erwerbslose erkennen lässt. Die Etablierung des Verpflichtungscharakters setzt jedoch mit der Einführung des individuellen Handlungsplanes im Jahr 1996 ein. Dieser kontinuierliche Wandlungsprozess entwickelt sich ab dem Jahr 2000 zu einer Aktivierungswelle. Die Einführung der Aktivitätsgarantie, gesteigerte Mobilitätsanforderungen und die Beendigung der unbefristeten Zirkulation zwischen aktiver Maßnahme und Anspruch auf Lohnersatzleistung erhöhen die Erwartungen an den Arbeitslosen. Ziel dieser Maßnahmen ist es, dem Leistungsmissbrauch vorzubeugen und die Arbeitsanreize der Erwerbslosen zu steigern. Obwohl bewährte Maßnahmen, wie Umschulungen und Lohnsubventionsmodelle, bis in die Gegenwart zum Einsatz kommen, hat auch die aktive Arbeitsmarktpolitik eine Erweiterung gefunden. Neben den aktivierenden Zügen zeichnet sich das Politikfeld in jüngster Vergangenheit durch Individualisierungsbestrebungen bei der Berufsberatung und –vermittlung aus. Somit kann Hypothese vier verifiziert werden.

Die Beantwortung der übergeordneten Fragestellung, inwieweit ein Wandel in der schwedischen Arbeitsmarktpolitik erkennbar ist, muss vorsichtig formuliert werden. Im untersuchten Forschungszeitraum ist deutlich geworden, dass die Qualität der Berufsberatung und des Matchings gegenüber der Quantität der Maßnahmen einen Bedeutungszuwachs erlangt hat. Dies ist eine Neuorientierung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Kürzungen der Transferleistungen und die Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit durch die Einbindung gefährdeter Personengruppen in die Aktivitätsgarantie, verbunden mit Mobilitätserweiterungen, sprechen für eine

zunehmend aktivierende Politik. Trotzdem weist das Politikfeld einen hohen Grad an Kontinuität auf. Lohnersatzleistungen in Höhe von 80 Prozent des vorangegangenen Gehalts, die Förderung der Erwerbslosen durch Qualifizierungsmaßnahmen und die Orientierung am Arbeits- und Leistungsprinzip sowie die Aufrechterhaltung des Vollbeschäftigungszieles sind nur einige Beispiele für die Stabilität der schwedischen Arbeitsmarktpolitik.

Hypothese	Verifiziert	Falsifiziert	Begründung
Vernachlässigung des Vollbeschäftigungszieles	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> - während Haushaltskonsolidierung keine explizite Nennung - ab 2000 explizite Nennung in Quellen
Erweiterung des Arbeits- und Leistungsprinzips	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> - kontinuierliche Aufrechterhaltung des Konzepts
Sinkende Generosität der finanziellen Unterstützung	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> - Verschärfungen der Arbeitsvoraussetzung - Veränderungen im Kompensationsniveau - ab 2001 Reduzierung der Lohnersatzleistung nach 100 Tagen
Erweiterung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch aktivierende Züge	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> - erste Tendenzen der Aktivierung in Jugendprogrammen - ab 1996 Handlungspläne - 2000 Einführung der Aktivitätsgarantie - Beendigung der Zirkulation zwischen passiver und aktiver Maßnahmen - Mobilitätssteigerung

Tab. 3: Zusammenfassung der Hypothesenüberprüfung

15. Schlussbetrachtung

Die vorliegende Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt, einen Wandel der schwedischen Arbeitsmarktpolitik nachzuzeichnen. Dies ist ihr mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse von Leitfadeninterviews, Regierungserklärungen, nationalen Aktionsplänen, relevanter Forschungsliteratur, *OECD Economic Surveys* und anderen politischen Dokumenten gelungen. Mit Hilfe eines Kategoriensystems sind die Ziele, Prinzipien und Instrumente der schwedischen Arbeitsmarktpolitik im Zeitraum von 1991 bis 2007 analysiert worden.

Die Untersuchung ergab, dass die Vernachlässigung des Vollbeschäftigungszieles ausschließlich bis zu Jahr 1999 verifiziert werden kann. In der jüngeren Vergangenheit hingegen zeigt dieser Gedanke kontinuierliche Präsenz in verschiedenen Dokumenten. Demnach findet Hypothese eins ab dem Jahr 2000 keine Bestätigung. Die Erweiterung des Arbeits- und Leistungsprinzips lässt sich in dem gewählten Forschungszeitraum nicht eindeutig bestimmen. Zwar zeigen sich erste Tendenzen zu mehr Eigenverantwortung des Bürgers, jedoch sind diese nicht aussagekräftig genug, um die Hypothese zwei zu bescheinigen.

Die Annahmen drei und vier bezüglich der passiven und aktiven Instrumente der Arbeitsmarktpolitik konnten jedoch im Verlauf der Datenanalyse verifiziert werden. Verschärfungen bei den Arbeitsvoraussetzungen sowie Absenkungen beim Kompensationsniveau weisen auf eine sinkende Generosität der passiven Arbeitsmarktpolitik hin. In der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind traditionelle Mittel, wie Weiterbildungsmaßnahmen und Lohnsubventionsmodelle, weiterhin im Einsatz, jedoch zeigt sich ein kontinuierlicher Wandlungsprozess. Zum einen kristallisiert sich eine Neuausrichtung der aktiven Politik heraus, indem ein höherer Grad an Individualisierung und die Fokussierung auf den Matching-Prozess angestrebt werden. Zum anderen bestätigt sich die Hypothese der Aktivierung. Insbesondere seit der Einführung der Aktivitätsgarantie im Jahr 2000 wird der Verpflichtungscharakter deutlich. Obligatorische Handlungspläne und das Ende der Zirkulation zwischen Lohnersatzleistungsanspruch und Maßnahmenteilnahme sind Zeichen für die Erhöhung der Arbeitsanreize. Der Erwerbslose wird zunehmend mit der Kombination aus Rechten und Pflichten konfrontiert.

Trotz der überwiegenden Verifizierung der Hypothesen lässt sich die Forschungsfrage nicht eindeutig beantworten. Der Datenanalyse zufolge kann auf der Ebene der Instrumente von einem Wandel der schwedischen Arbeitsmarktpolitik gesprochen werden. Das Vollbeschäftigungsziel, das ausschließlich in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraumes keine explizite Nennung erfährt, stellt in Schweden jedoch einen zentralen Wert der Gesellschaft dar. Dies zeigt sich nicht nur in den ausgewerteten Dokumenten, sondern wird auch in den Äußerungen der Gesprächspartner erkennbar. „No political party could say: 'We are accepting a high unemployment rate.'“ (Anhang: XVIII). Neben dem hohen Bedeutungsgrad der Vollbeschäftigung zeigt die Datenanalyse eine fortlaufende Artikulation des Arbeits- und Leistungsprinzips. Somit kann bezüglich der Ziele und Prinzipien überwiegend von Kontinuität im untersuchten Politikfeld gesprochen werden.

Während der Sichtung des Forschungsstandes ist ersichtlich geworden, dass sich noch keine umfassenden Untersuchungen zu einem schwedischen Pfadwechsel finden lassen. Daher wurden die Ergebnisse der Datenanalyse mit dem Pfadabhängigkeitstheorem verknüpft. Dabei hat sich gezeigt, dass Schweden keinen Pfadwechsel bezüglich der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen hat. Es lässt sich lediglich von einer Pfadmodifikation sprechen, die dem Leistungsmissbrauch entgegenwirkt und den Arbeitsanreiz steigern soll. Zu betonen bleibt, dass sich Schweden trotz der dargelegten Veränderungen und Verschärfungen weiterhin durch eine umfassende Arbeitsmarktpolitik auszeichnet, deren grundlegende Werte und Ziele über einen hohen Grad an Stabilität verfügen.

Ein „radikaler Kurswechsel“ (Zänker 1998: 23) kann demnach nicht bescheinigt werden. Allerdings zeigt die Untersuchung, dass eine Fülle an aktivierenden Reformen mit dem Wahlsieg der *Allianz für Schweden* implementiert wurde. Demnach obliegt zukünftigen Politikfeldanalysen die Aufgabe, den schwedischen Pfad unter der bürgerlichen Regierung zu verfolgen. Ein weiterer Auftrag für kommende Beiträge ist die Formulierung einer umfassenden Definition von Aktivierung, um die Arbeit in diesem Bereich der Policy-Forschung trennschärfer zu gestalten.

D. Literaturverzeichnis

Aronsson, Thomas / Walker, James R. (1997): The Effects of Sweden's Welfare State on Labor Supply Incentives. In: Richard B. Freeman et. al.: The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model. Chicago/London. S. 203-265.

Arthur, W. Brian (1989): Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events. In: Economic Journal. Jg. 99. Nr. 394. S. 116-131.

Arthur, W. Brian (1994): Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor.

Banze, Sonja (2005): Schwedens versteckte Arbeitslose. In: WELT-ONLINE. http://www.welt.de/print-wams/article128924/Swedens_versteckte_Arbeitslose.html. Stand 20.08.2008. Ausdruck im Anhang.

Benner, Mats / Vad, Torben Bungaard (2000): Sweden and Denmark. Defending the Welfare State. In: Fritz W. Scharpf / Vivien A. Schmidt: Welfare and work in the open economy. Vol. II. Diverse responses to common challenges. Oxford. S. 399-466.

Bergmark, Åke / Palme, Joakim (2003): Welfare and the unemployment crisis: Sweden in the 1990s. In: International Journal of Social Welfare. Vol. 12. S. 108-122.

Beveridge, William H. (1945): Full Employment in a Free Society. 3. Aufl. London.

Beyer, Jürgen (2006): Pfadabhängigkeit. Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 56. Frankfurt am Main.

Björklund, Anders (1996): Unemployment in Sweden. In: Eskil Wadensjö (Hg.): The Nordic Labour Markets in the 1990s. Volume I. Amsterdam. S. 157-200.

Blomsterberg, Marianne / Furåker, Bengt (2002): Arbetsmarknadspolitik. In: Lars H. Hansen/Pal Orban (Hg.): Arbetslivet. Lund. S. 269-299.

Bogner, Alexander / Menz, Wolfgang (2005): Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld. In: Ders./Littig, Beate (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. 2. Auflage. Wiesbaden. S. 7-30.

Borchert, Jens (1998): Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime. In: Stephan Lessenich / Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt am Main. S. 137-176.

Burda, Michael C. (1997): Unemployment Compensation: Theory and Practice. In: Herbert Giersch (Hg.): Reforming the Welfare State. Berlin/Heidelberg. S. 267-293.

Calmfors, Lars et. al. (2001): Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. In: Swedish Economic Policy Review. Vol. 85. S. 61-124.

- Clasen, Jochen et. al. (2001):** On condition of work: Increasing work requirements in unemployment compensation schemes. In: Mikko Kautto et.al. (Hg.): Nordic Welfare States in the European Context. London/New York. S. 198-231.
- David, Paul. A. (1985):** Clio and the Economics of QWERTY. In: American Economic Review. Jg. 75. Nr. 2. S. 332-337.
- Drøpping, Jon Anders et. al. (1999):** Activation policies in the Nordic countries. In: Mikko Kautto et. al. (1999): Nordic Social Policy. Changing Welfare States. London/New York. S. 133-158.
- Edin, Per-Amders / Topel, Robert (1997):** Wage Policy and Restructuring: The Swedish Labor Market since 1960. In: Richard B. Freeman et. al.(Hg.): The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model. Chicago/London. S. 155-201.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990):** The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge.
- Feld, Raimund (2000):** Schweden: Vom “Dritten Weg“ der achtziger Jahre zur „globalisierten Sozialdemokratie“ des 21. Jahrhunderts? In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft. Heft 119. 30. Jg. Nr. 2. S. 301-328.
- Forslund, Anders (1995):** Unemployment – Is Sweden still different?. In: Swedish Economic Policy Review. Nr. 2. S. 15-58.
- Forslund, Anders (1997):** The Swedish Model: Past, Present, and Future. In: Herbert Giersch (Hg.): Reforming the Welfare State. Berlin/Heidelberg. S. 121-163.
- Forslund, Anders / Krueger, Alan B. (1997):** An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom. In: Richard B. Freeman et. al.(Hg.): The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model. Chicago/London. S. 267-298.
- Forslund, Anders / Krueger, Alan B. (2008):** Did active labour market policies help Sweden rebound from the depression of the early 1990s? Unveröffentlichtes Manuskript. Im Anhang.
- Forslund, Anders et. al. (2004):** The Swedish Activity Guarantee. IFAU-Report 4.
- Freeman, Richard B. et. al. (1997):** The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model. Chicago/London
- Hägglund, Pathric (2007):** Effects of Changes in the UI Eligibility Requirements on Job Duration – Swedish Evidence. SOFI-Working Paper 3. Stockholm.
- Hedborg, Anna / Meidner, Rudolf (1984):** Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft. Arbeitsberichte des Wissenschaftszentrums Berlin: Internationales Institut für Management und Verwaltung/Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt am Main/New York.

- Heinze, Rolf G. et. al. (1999):** Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen.
- Helfferich, Cornelia (2005):** Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Henkes, Christian (2006):** Schweden. In: Wolfgang Merkel et. al. (Hg.): Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa. Wiesbaden. S. 272-314.
- Henningsen, Bernd (1986):** Der Wohlfahrtsstaat Schweden. Nordeuropäische Studien. Band 2. Baden-Baden.
- Henningsen, Bernd / Stråth, Bo (1995):** Die Transformation des schwedischen Wohlfahrtsstaates. Ende des Modells? In: Werner Link et. al.(Hg.): Jahrbuch für Politik. 5. Jg. Halbband 2. S. 221-246.
- Hopf, Christel (2000):** Qualitative Interviews –ein Überblick. In: Flick et. al. (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Hamburg. S. 349-360.
- Huber, Evelynne / Stephens, John D. (2001):** Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Politics in Global Markets. Chicago.
- Hvinden, Bjørn et. al. (2001):** Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe. In: Mikko Kautto et.al. (Hg.): Nordic Welfare States in the European Context. London/New York. S. 168-197.
- Jahn, Detlef (2003):** Das politische System Schwedens. In: Wolfgang Ismayr (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 3. Auflage. Opladen. S. 93-130.
- Jacobsson, Kerstin (2005):** Trying the reform the ‚best pupils in the class’? The open method of co-ordination in Sweden and Denmark. In: Jonathan Zeitlin / Philippe Pochet (Hg.): The open method of co-ordination in action. The European employment and social inclusion strategies. Brüssel. S. 107-136.
- Jangenäs, Bo (1989):** Arbeitsmarktpolitik: Der schwedische Weg. Stockholm.
- Jochem, Sven (1998):** Die skandinavischen Wege in die Arbeitslosigkeit. Kontinuität und Wandel der nordischen Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich. Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit. Band 16. Opladen.
- Jochem, Sven (2003):** Konzertierung und Parteienwettbewerb: Das schwedische Modell im Wandel. In: Ders. / Nico A. Siegel (Hg.): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich. Opladen. S. 271-310.
- Jochem, Sven (2006):** Die Reichstagswahl 2006. Eine Zäsur in der schwedischen Parteiengeschichte. In: NORDEUROPAforum. Nr.2. S. 5-24.

Johannesson, Jan (1989): On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy. 1970-1989. EFA-Rapport Nr. 20. Stockholm.

Johannesson, Jan (1999): Schwedische Arbeitsmarktpolitik – Eine Politik, die ihre Grenzen überschritten hat? In: Claudius H. Riegler/Olaf Schneider (Hg.): Schweden im Wandel – Entwicklung, Probleme, Perspektiven. Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Nordeuropäische Studien. Band 15. Berlin. S. 287-302.

Kautto, Mikko (2000): Two of a Kind? Economic Crisis, Policy Responses and Well-being during the 1990's in Sweden and Finland. A Balance Sheet for Welfare of the 1990's. Statens Offentliga Utredningar Nr. 83. Stockholm.

Kautto, Mikko et. al. (1999): Nordic Social Policy. Changing Welfare States. London/New York.

Kautto, Mikko et. al. (2001): Nordic Welfare States in the European Context. London/New York.

Koch, Max (2003): Arbeitsmärkte und Sozialstrukturen in Europa. Wege zum Postfordismus in den Niederlanden, Schweden, Spanien, Großbritannien und Deutschland. Wiesbaden.

Korpi, Walter (1995): Arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i Sverige. En studie bland arbetslöshetskassornas medlemmar. EFA-Rapport Nr. 35. Stockholm.

Kröger, Martin / Suntum, Ulrich van (2000): Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland. 2. Auflage. Gütersloh.

Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch. 4., vollständig überarbeitete Auflage. Weinheim/Basel.

Larsson, Allan (1979): Working Life and the Labor Market. About the Swedish Model. In: Ders. (Hg.): Labor Market Reforms in Sweden. Facts and Employee Views. Uddevalla. S. 9-19.

Levi, Margaret (1997): A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: Mark I. Lichbach / Alan S. Zuckerman (Hg.): Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure. Cambridge. S. 19-41.

Lindbeck, Assar (1997): The Swedish Experiment. Stockholm.

Mahoney, James (2000): Path Dependence in Historical Sociology. In: Theory and Society. Jg. 29. Nr. 4. S. 507-548.

Mayer, Horst O. (2004): Interview und schriftliche Befragung. 2., verbesserte Auflage. München.

Mayntz, Renate (2002): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In: Ders. (Hg.): Akteure-Mechanismen-Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. Frankfurt am Main. S. 7-43.

Mayring, Philipp (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 8. Auflage. Weinheim.

NAP (1998): <http://www.regeringen.se/sb/d/2592/a/39376>. Stand: 28.08.2008

NAP (1999): <http://www.regeringen.se/sb/d/433/a/1885>. Stand: 28.08.2008

NAP (2000): <http://www.regeringen.se/sb/d/433/a/1859>. Stand: 28.08.2008

NAP (2001): <http://www.regeringen.se/sb/d/432/a/1768>. Stand: 28.08.2008

NAP (2002): <http://www.regeringen.se/sb/d/431/a/1734>. Stand: 28.08.2008

NAP (2003): <http://www.regeringen.se/sb/d/429/a/2440>. Stand: 28.08.2008

NAP (2004): <http://www.regeringen.se/sb/d/428/a/36661>. Stand: 28.08.2008

Nullmeier, Frank / Wiesner, Achim (2003): Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft. In: Herfried Münkler (Hg.): Politikwissenschaft. Ein Grundkurs. Reinbek. S. 285-323.

OECD (1995): OECD Economic Surveys 1994-1995: Sweden. Paris.

OECD (1998): OECD Economic Surveys 1997-1998: Sweden. Paris.

OECD (1999): OECD Economic Surveys 1998-1999: Sweden. Paris.

OECD (2001): OECD Economic Surveys 2000-2001: Sweden. Paris.

OECD (2003): OECD Employment Outlook 2003. Statistical Annex.
http://www.oecd.org.proxy.ub.uni-frankfurt.de/document/37/0,3343,en_2649_33927_31736485_1_1_1_37457,00.html#EMO04. Stand: 28.08.2008

OECD (2005): OECD Economic Surveys 2005: Sweden. Paris.

OECD (2006): OECD Employment Outlook 2006. Statistical Annex.
http://www.oecd.org.proxy.ub.uni-frankfurt.de/document/23/0,3343,en_2649_33927_36786071_1_1_1_1,00.html. Stand: 28.08.2008

OECD (2007): OECD Economic Surveys 2007: Sweden. Paris.

Olli, Åsa (1996): Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium. EFA-Rapport Nr. 44. Stockholm.

- Ostheim, Tobias / Zohnhöfer, Reimund (2004):** Europäisierung der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Der Einfluss des Luxemburg-Prozesses auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik. In: Susanne Lütz/Roland Czada (Hg.): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden. S. 373-401.
- Palme et. al. (2002):** Welfare trends in Sweden. Balancing the books for the 1990s. In: Journal of European Social Policy. Jg. 12. Nr. 4. S. 330-347.
- Pettersson, Lars-Olof et. al. (1999):** Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen. Departementsutredningar Nr. 58.
<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/1915>. Stand: 28.08.2008
- Pierson, Paul (1996):** The new politics of the welfare state. In: World Politics. Jg. 48. Nr. 2. S. 143-179.
- Pierson, Paul (2000):** Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: American Political Science Review. Jg. 94. Nr. 2. S. 251-267.
- Pierson, Paul (2001):** Coping with Permanent Austerity. In: Ders. (Hg.): The new politics of the welfare state. Oxford. S. 410-456.
- Ploug, Niels (1999):** Cuts in and Reforms of the Nordic Cash Benefit Systems. In: Mikko Kautto et. al. (Hg.): Nordic Social Policy. Changing Welfare States. London/New York. S. 79-103.
- Rabe, Birgitta (2000):** Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande. Gutachten im Auftrag des Bundeskanzleramtes für die Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Discussion paper. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- RE (1992):** <http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=101&bet=1991/92:2>. Stand: 28.08.2008
- RE (1993):** <http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=101&bet=1993/94:2>. Stand: 28.08.2008
- RE (1994):** <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/11466>. Stand: 28.08.2008
- RE (1995):** <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/11464>. Stand: 28.08.2008
- RE (1996):** <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/11459>. Stand: 28.08.2008
- RE (1997):** <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/11455>. Stand: 28.08.2008
- RE (1998):** <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/11454>. Stand: 28.08.2008
- RE (1999):** <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/30325>. Stand: 28.08.2008
- RE (2000):** <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/30331>. Stand: 28.08.2008

RE (2001): <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/30408>. Stand: 28.08.2008

RE (2002): <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/30414>. Stand: 28.08.2008

RE (2003): <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/30420>. Stand: 28.08.2008

RE (2004): <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/29721>. Stand: 28.08.2008

RE (2005): <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/49664>. Stand: 28.08.2008

RE (2006): <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/71551>. Stand: 28.08.2008

RE (2007): <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/88584>. Stand: 28.08.2008

Riegler, Claudius H. / Schneider, Olaf (1999): Schweden im Wandel – Entwicklung, Probleme, Perspektiven. Berlin. Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Nordeuropäische Studien. Band 15.

Rojas, Mauricio (2005): Sweden after the Swedish Model. From tutorial state to enabling state
<http://www.timbro.se/bokhandel/pdf/9175665891.pdf>. Stand: 28.08.2008.

RWB (2005): <http://www.regeringen.se/sb/d/5145/a/52862>. Stand: 28.08.2008

Scheuch, Erwin K. (1973): Das Interview in der Sozialforschung. In: René König (Hg.): Handbuch der empirischen Sozialforschung. Band 2. Grundlegende Methoden und Techniken. Erster Teil. 3., umgearbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart. S. 66-190.

Schmid, Günther (1984): Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Schweden. Discussion paper. Nr. IIM LMP 84, 21a. Wissenschaftszentrum. Berlin.

Schmid, Günther (1989): Modell Schweden ein Vorbild? Licht- und Schattenseiten der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Vol. 20 (1). Erlangen. S. 75-84.

Schmid, Josef (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. 2., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Opladen.

Schmidt, Manfred G. (1992): Die westlichen Länder. In: Dieter Nohlen (Hg.): Lexikon der Politik. Band 3. München.

Schmidt, Manfred G. (2001): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. Opladen.

Schmidt, Manfred G. (2004): Wörterbuch der Politik. 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart.

Schneider, Olaf (1999): Schweden und das schwedische Modell: Anregungen für Deutschland und Österreich? In: Claudius H. Riegler / Ders. (Hg.): Schweden im

Wandel – Entwicklung, Probleme, Perspektiven. Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Nordeuropäische Studien. Band 15. Berlin. S. 131-164.

Schnell, Rainer et. al. (2005): Methoden der empirischen Sozialforschung. 7., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. München.

Sianesi, Barbara (2001): Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall effectiveness and differential performance. In: Swedish Economic Policy Review. Nr. 8. S. 133-169.

Stephens, John D. (1996): The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects. In: Gøsta Esping-Andersen (Hg.): Welfare states in transition. National adaptations in global economies. London. S. 32-65.

Swedish Institute (2005): Swedish labor market policy. Fact Sheet. Im Anhang.

van der Berg et. al. (1997): Labour Market Regimes and Patterns of Flexibility. A Sweden – Canada Comparison. Scandinavian Studies in Social Science and History. Band 1. Lund.

Wadensjö, Eskil (2001): The Labour Market Policy – Rehn or Rubbestad. In: Ders. / Henry Milner (Hg.): Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies. International and national perspectives. Aldershot. S. 3-11.

Wintermann, Ole (2005): Vom Retrenchment zur Krisenreaktionsfähigkeit. Ein empirischer Vergleich der Wohlfahrtsstaaten Schweden und Deutschland 1990-2000. Wiesbaden.

Witzel, Andreas (1982): Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen. Campus Forschung. Band 322. Frankfurt am Main/New York.

Wood, Stewart (2001): Labour market regimes under threat? Sources of continuity in Germany, Britain and Sweden. In: Paul Pierson (Hg.): The new politics of the welfare state. New York. S. 368-409.

Zänker, Alfred (1998): Der Sozialstaat. Verlockung und Verirrung im Spiegel Schweden. Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Kleine Handbibliothek. Band. 25. Bad Homburg.

E. Anhang

- I. Deutscher Leitfaden
- II. Englischer Leitfaden
- III. Auflistung Gesprächspartner
- IV. Transkription der Interviews
- V. Unveröffentlichte und temporär verfügbare Literatur

I. Deutscher Leitfaden

Leitfragen	Checkliste / MEMO	konkrete Fragen	Aufrechterhaltungsfragen
<ul style="list-style-type: none"> - 1991 als Wendepunkt (mit Wirtschaftskrise steigt Arbeitslosenquote) - Prioritätenverlagerung: Inflation und Haushalt vor Vollbeschäftigungsziel - Hat das Auswirkungen auf die Arbeitsmarktpolitik? 	<ul style="list-style-type: none"> - Merkmale der aktiven Arbeitsmarktpolitik - Kürzungen der Lohnersatzleistung Anfang 1990er - neue Programme (ab 1997 Bildungsexpansion) 	<ul style="list-style-type: none"> - Findet ein Umdenken in der schwedischen Arbeitsmarktpolitik statt? 	Meinen Sie damit, dass...
<ul style="list-style-type: none"> - Masse an Programmen mindert nur offene Arbeitslosigkeit - Evaluationen zeigen, dass aktive Arbeitsmarktpolitik zu Verdrängung und Lock-In-Effekten führen - Ist die aktive Arbeitsmarktpolitik an ihre Grenzen gestoßen? 	<ul style="list-style-type: none"> - ABM, Trainings etc. - Reform im Jahr 2000 - Aktivitätsgarantie - Eingliederungsplan und Mobilitätzzunahme seit 2001 	<ul style="list-style-type: none"> - Welche neuen Wege nimmt die schwedische Arbeitsmarktpolitik? 	Können Sie das bitte etwas genauer erklären?
<ul style="list-style-type: none"> - SAP (außer 1991-1994) an Macht, Minderheitsregierung möglich, keine Vetospieler - Warum führt die SAP keinen stringenten Kurs/warum kommt Kurswechsel so spät? 	<ul style="list-style-type: none"> - EU-Beitritt 1995 - institut. Veränderungen (ab 1990 dezentrale Lohnverhandlungen, 1994 Regierungszeit verlängert (von 3 auf 4 Jahre)) 	<ul style="list-style-type: none"> - Welche Gründe für Wandel? - Warum erst 2000 eine Veränderung? - Wandel von aktive in aktivierende Arbeitsmarktpolitik? 	Wie muss ich mir das vorstellen?

II. Englischer Leitfaden

questions of manual	check list	concrete questions	questions to keep going
<ul style="list-style-type: none"> - 1990 as turning point because of economic crisis - government had new targets: low inflation and ambition to reduce budget deficit - Did change of priorities influence labour market policy? 	<ul style="list-style-type: none"> - characteristics of labour market programmes - cut of financial support in 1993/1996 - expansion of educational programmes in 1997 	<ul style="list-style-type: none"> - Did a process of rethinking start in the beginning of 1990s? 	<ul style="list-style-type: none"> - How do I have to picture that?
<ul style="list-style-type: none"> - beginning of the 90s: new labour market programmes - evaluations showed lock-in-effects - Did the active labour market policy meet its limits? 	<ul style="list-style-type: none"> - relief works, work experience schemes, IT-courses, youth programmes - activity guarantee, individual action plan 	<ul style="list-style-type: none"> - What kind of new instruments were introduced? 	<ul style="list-style-type: none"> - Could you please explain that in detail?
<ul style="list-style-type: none"> - besides the period of 1991-1994 SAP had power, minority government is possible, not many veto-player - SAP had possibilities to maintain the course; why changes/why changes so late? 	<ul style="list-style-type: none"> - institutional changes (decentralizing wage bargaining in 1990) - 1995 EU-membership - SAP follows a new programmatic path/way? 	<ul style="list-style-type: none"> - reasons for changes - why no real changes before 2000? 	<ul style="list-style-type: none"> - What do you mean with that?

III. Informationen zu Interviewpartnern

1. Interviewpartner:

derzeitige Tätigkeit: Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Abteilung "Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen"

Forschungsschwerpunkt: u.a. Sozialdemokratische Parteien

Abschluss: 2001 M.A. in Politikwissenschaft, Pädagogik und Volkswirtschaftslehre an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz

Grund für die Auswahl als Interviewpartner: Veröffentlichungen zur schwedischen Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2006

2. Interviewpartner:

derzeitige Tätigkeit: Abteilungschef der Arbeitsvermittlung und Analyseabteilung der schwedischen Arbeitsmarktbehörde in Stockholm

3. Interviewpartner:

derzeitige Tätigkeit: Mitarbeiter am Institutet för social forskning (SOFI); Professor für Ökonomie an der Universität Stockholm

Forschungsschwerpunkt: u.a. Ökonomie der Arbeitsmarktpolitik

4. Interviewpartner:

derzeitige Tätigkeit: Mitarbeiter am Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) in Uppsala; PhD für Volkswirtschaftslehre an der Universität Uppsala

Forschungsschwerpunkt: u.a. Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik

IV. Transkription der Leitfadeninterviews

Interview 1 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Interviewer: Schweden durchlief zu Beginn der 1990er Jahre eine wirtschaftliche Krise. Damit stieg auch die Arbeitslosenquote massiv an. Die Regierung verlagerte ihre Prioritäten. Nicht Vollbeschäftigung stand ihm Vordergrund, sondern eine geringe Inflationsrate und die Haushaltssanierung. Hatte das Auswirkungen auf die Arbeitsmarktpolitik? Gab's da ein Umdenken? Oder wie würden Sie die Arbeitsmarktpolitik bis 1990 charakterisieren?

Interviewer: Es war eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Das war sie ja auch schon vorher. Das ist ja eins der klassischen Elemente. Der Punkt war, die haben diese ... [Pause]. Wir müssen mal chronologisch vorgehen. 1991 fängt die Krise an. 1990 macht man die falsche Steuerreform und die falsche Finanzmarktreform. Dadurch, dass die falsch frequentiert waren, rutscht dieses Land in eine Banken- und Fiskalkrise rein bei gleichzeitig nachlassender Konjunktur gerade von Deutschland, was die schwedische Exportindustrie sofort trifft. Und dann kam diese Bankenkrise und der schwedische Staat war gezwungen massivst Schulden aufzunehmen. Ab irgendeinem Zeitpunkt war diese Kreditaufnahme nicht mehr möglich. Die ansteigende Arbeitslosigkeit haben Sie schon genannt. Gleichzeitig reagierte man darauf mit aktiver Arbeitsmarktpolitik. Aber in so einer Situation haben Sie einfach nicht genug Mittel. Es waren fast 6 bis 7 Prozent des Erwerbspersonenpotentials in aktiven Maßnahmen. Dann haben Sie keine Chance mehr, das noch mehr zu steigern, wenn ihr Haushalt sowieso schon sehr eng ist. Den schwedischen Politikern zur damaligen Zeit war relativ klar, dass wegen dem Haushaltsproblem, dieser unsagbaren Verschuldung, nicht noch mehr in eine aktive Arbeitsmarktpolitik gesteckt werden kann.

Insofern kam es innerhalb der SAP zu einer Gewichtsverlagerung. Natürlich blieb Vollbeschäftigung das offizielle Ziel. Das ist es bis heute. Aber in der Sequenz sagte man, wir müssen erst den Haushalt konsolidieren und können dann wieder für Vollbeschäftigung sorgen.

Wir kommen sicher im Gespräch noch dadrauf, wo genau die feinen Unterschieden dann in der neuen im Vergleich zur alten Arbeitsmarktpolitik liegen, weil da gibt es deutliche Unterschiede. Aber in so einer Krisensituation müssen sie irgendwie reagieren. Sie können nicht weitermachen wie bisher. Innerhalb der SAP wurde das Ziel Haushaltskonsolidierung

als Grundbedingung für Wachstum und Beschäftigung übermächtig. Die radikale Konsolidierung wurde dann auch gemacht bis 1998.

Und wo denken Sie, ab welchem Zeitpunkt gab's dann ein Umdenken in der Arbeitsmarktpolitik? Ich meine, man hat zwar eine Masse an aktiven Maßnahmen, soweit der Haushalt es zugelassen hat, an den Tag gelegt. Aber man hat ja trotzdem gemerkt, dass es die Arbeitslosenquote nicht zum Sinken bringt. Beziehungsweise maximal, dass die offene Arbeitslosigkeit beschönigt wurde, weil man die Leute in eine Maßnahme gesteckt hat. Aber letztendlich ist damit am Arbeitsmarkt nichts passiert.

Das geschah erst ab 1998. Das zentrale Umdenken kam eigentlich mit der Verabschiedung zweier Gesetze. Das eine ist der *Employment Act* und das andere ist die Neufassung der Kündigungsschutzregelung. Da kam es zu einem Umschwenken – zu einem Paradigmenwechsel. Es ist ein Paradigmenwechsel von einer aktiven zu einer aktivierenden Politik. Das ist ein Unterschied. Das wird in der Literatur gern verwischt, aber es ist ganz wichtig zu sehen: Es bleibt aktiv, wird nur aktivierend und es wird mit gewissen Bedingungen verknüpft. Und man stellt fest, man muss die Angebotsbedingungen auf Seiten der Arbeitnehmer, sprich die *employability*, steigern. Und das ist viel besser als irgendwelche nachgelagerten aktiven Arbeitsmarktprogramme. Das hat man ja dann auch getan mit dem *Education Act*. Der *Education Act* war in dem *Employment Act* mit enthalten. Dieser Ausbau der Bildungseinrichtungen, der Ausbau insbesondere für nicht qualifizierte Arbeitslose, dass die einen regulären Schulabschluss machen können. Was von der Logik her deren Beschäftigungsfähigkeit deutlich erhöht. Da war der Schnitt. Ich würde sagen etwa um 1996 rum.

Vorher hat man gesagt, wir machen es mit aktiver Arbeitsmarktpolitik weiter. Dann kam sozusagen die Phase von 1994 bis 1998, es überlappt sich etwas, wo man gesagt hat, wir müssen erst den Haushalt konsolidieren. Das ist Grundbedingung für jede weitere Politik. Man hat aber schon gemerkt, dass man was tun muss, um nicht die nächste Wahl zu verlieren. Dann hat man mit diesen beiden Gesetzen die Arbeitsmarktpolitik in Richtung einer aktivierenden umgestellt. Und das war nicht einfach, denn ein Aspekt dieser Politik ist ja auch die Begrenzung von Lohnersatzleistungen. Bis diese Begrenzung eingeführt wurde, das hat bis 2002 gedauert. Das war ein noch viel härterer Prozess als in Deutschland. Diese Gedankengänge kamen etwa 1996 auf.

Sie haben jetzt ja schon die aktivierende Arbeitsmarktpolitik angesprochen. Können Sie für mich aktivierend nochmal genauer definieren?

Machen Sie das an zwei Begriffen fest. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik ist ein Angebot. Ein staatliches Angebot zur Weiterbildung, zur Beschäftigung was auch immer. Aber es ist ein Angebot. Und es ist selten verknüpft mit Restriktionen oder Sanktionen auf der passiven Transferleistungsebene. Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik ist eine Verpflichtung. Der Staat verpflichtet den Einzelnen und verknüpft diese [Verpflichtung] mit Sanktionen oder Restriktionen bei den Transferleistungen. Also der Staat tritt dem Individuum gegenüber und sagt: ‚Du musst das jetzt machen.‘ Nicht ‚Wir bieten dir das an, um dich weiterzubilden oder um dich zu beschäftigen.‘ Sondern ‚Wir verpflichten dich.‘ Dieser Verpflichtungscharakter ist das entscheidende. Und eine vernünftige aktivierende Politik setzt natürlich auf die *employability* des Einzelnen. Also man sagt: ‚Du hast ein bestimmtes Humankapital. Wir verpflichten dich jetzt, dieses Humankapital auszubauen, zu verbessern, was auch immer.‘

Eine schlechte aktivierende Arbeitsmarktpolitik bedeutet: ‚Wir verpflichten dich jetzt dem Druck des Marktes nachzugeben. Du musst jetzt die schlechter bezahlten Jobs annehmen. Du musst jetzt einen blödsinnigen Spielplatz bewachen, damit du dein Arbeitslosengeld bekommst.‘ Die Arbeitsuchenden werden zu öffentlichen Dienstleistungen herangezogen, die an ihrem Humankapital nichts ändern, sondern es eher entwerten. Das ist bei einer aktivierenden Politik, die auf Bildung und Humankapital ausgerichtet ist, natürlich nicht der Fall. Aber der Verpflichtungsgedanke bleibt derselbe. Das erscheint mir als das zentrale Kriterium. Ist es ein Angebot oder eine Verpflichtung.

Ich habe in der Literatur auch gesehen, es gab Anfang der 1990er eine Masse an arbeitsmarktpolitischen Programmen, an aktiven Elementen. Aber in den Evaluationen, gerade von den schwedischen Forschungsinstituten, habe ich immer wieder gelesen, dass diese aktive Arbeitsmarktpolitik zu Verdrängungs- und Lock-In-Effekten führt. Da habe ich mich gefragt, ob Schweden umgedacht hat in die Richtung der aktivierenden Politik, weil die aktive an ihre Grenzen gestoßen ist? Oder wie würden Sie das sehen?

Ohne Verpflichtung ist sie sicherlich an ihre Grenzen gestoßen. Was das große Problem einer rein aktiven Politik ist, wenn diese Programme beinhalten, dass sie ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld erneuern können. Dann wird es zu einer Art Zyklus. Sie kriegen ihr

Arbeitslosengeld, dann gehen sie in das Programm, um die Anforderungen zu erfüllen und gehen anschließend wieder in die Arbeitslosigkeit. Dann hat das den Lock-In-Effekt beziehungsweise hat überhaupt keinen Effekt. Wenn aber nach der Maßnahme kein neuer Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, dann hat das einen sehr steuernden Effekt und fordernden Charakter. Das ist das Neue. Ich würde das nicht auf den Lerneffekt zurückführen. Das war auch eine europäische Debatte. Das man dazu kam, es kann so einfach nicht weitergehen. Das die entsprechenden Politiker diese Studien so massiv zur Kenntnis genommen haben, glaube ich gar nicht. Da habe ich meine Zweifel. Also ich glaube nicht, dass das ein großer Lerneffekt war. Es lag einfach in der Luft. Dass man gesehen hat, in Dänemark läuft so toll, in Großbritannien, in den Niederlanden. Überall ist dieselbe Debatte am Laufen. Dann nehmen das die Schweden natürlich auch auf und haben durch ihren starken Bildungsbezug ein eigenes Element reingebracht, was das viel besser verkaufen kann. Es war ja das große Angebot. ‚Wir machen hier riesige Weiterbildung.‘

In einem Artikel ordnen Sie Schweden in die Kategorie der modernisierten Sozialdemokratie ein. Kurz: Die Verfolgung traditioneller Ziele, aber mit neuen Instrumenten. Können Sie nochmal konkret zusammenfassen, was die neuen Instrumente sind, die sich Schweden zu Nutze gemacht hat?

Die neuen Instrumente sind in erster Linie die aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Ausrichtung auf Bildung – auf langfristige Bildung. Das sind neue Instrumente in der Beschäftigungspolitik. Das ist nicht mehr reine Nachfragesteuerung und das ist nicht mehr der öffentliche Dienst als Beschäftigungsreservoir.

Sie haben erst davon geredet, dass es für die SAP schon ein harter Weg war. Es lag zwar in der Luft, aktivierend oder fordernd aufzutreten. Man meinte, es könne nicht länger so sein, dass die Arbeitslosen in diesem Zyklus festhängen. Inwiefern jetzt aber ein härterer Weg? Wenn ich mir Schweden anschau, war die SAP zwischen 1990 und 2006 so gut wie immer an der Macht. In Schweden ist es möglich eine Minderheitenregierung zu führen und sich seine Koalitionspartner für bestimmte Themen zu suchen. Dann hätte die SAP doch die Möglichkeit gehabt den traditionell sozialdemokratischen Kurs stringend zu fahren. Gibt es Einflüsse konstitutioneller oder institutioneller Art für dieses Umdenken?

Die Problemperzeption der schwedischen Politiker war die: ‚Unsere gesamte Gesellschaft rutscht in eine Krise. Wir müssen etwas tun. Wir können nicht so weitermachen wie bisher.‘ Für die schwedische Gesellschaft war diese hohe Arbeitslosenquote von acht Prozent eine Krisenerfahrung sondergleichen. Eine hohe Beschäftigungsrate ist Grundbedingung für den Staat. Wenn der Staat auf diesem Feld versagt, dann versagt er komplett. Im Bewusstsein der Menschen ist eine hohe Arbeitslosenquote ein Staatsversagen. Eine Partei, die sich selbst als Staatspartei begreift, und das ist die SAP, die kann das nicht einfach so weiter machen. Sie verliert damit ihre Legitimation. Sie konnten dieses Problem nicht aussitzen. Der Problemdruck war so groß. Eine politische Reaktion musste kommen, sonst hätte man total versagt als Staatspartei. Dieses politisch tätig werden, hängt nicht immer nur von programmatischen Vorstellungen und einem Handlungsraum und Vetospielern ab, sondern manchmal ist das Problem so groß, dass man einfach etwas tun muss. Sonst verliert man jede Legitimation und das war, glaub ich, 1994 der Fall.

Aber wenn wir uns überlegen, dass 2000 die Aktivitätsgarantie eingeführt wurde...

Der Prozess hat 1996 begonnen, aber sie konnten es bis dahin nicht durchsetzen, weil sie auch Widerstände in der eigenen Partei hatten. Es gab auf Parteitage Widerstände gegen solche Vorschläge wie die Aktivitätsgarantie. Was ja nichts anderes bedeutet, als dass man nur noch ein Jahr Arbeitslosengeld erhält. Sowas ist innerhalb der Partei schwer durchzusetzen, deshalb hat das so lange gedauert. Von 1994 bis 1998 wollte man es einführen, hat es aber nicht wegen eigener Widerstände. Ab 1998 war man auf die Unterstützung der Linkspartei und der Grünen angewiesen. Man hatte keine andere Option mehr und die fanden das natürlich nicht ganz erstrebenswert, dass man das einführen muss. Deswegen hat dieser Prozess mit der Aktivitätsgarantie so lange gedauert. Die wollten das 1996 einführen. Es hat vier Jahre gedauert bis sie das schlussendlich verankert haben.

Das heißt, es gibt keine Gründe, die diesen Wandel erklären aufgrund institutioneller Gegebenheiten?

Nein.

Ich habe mich gefragt, ob der EU-Beitritt Schwedens im Jahr 1995 Einfluss auf diesen Wandel in der Arbeitsmarktpolitik hatte. Sie hatten ja erst angesprochen, dass Schweden

gesehen hat, dass Dänemark und Großbritannien einen neuen Weg einschlagen. Gab es das Gefühl eines europäischen Drucks oder war Schweden davon völlig befreit? Schließlich gibt es ja seit 1998 die europäischen Beschäftigungsleitlinien.

Ich würde sagen, es ist umgekehrt. Schweden beeinflusst diese Leitlinien, nicht die Leitlinien die schwedische Arbeitsmarktpolitik. Wenn Sie sich diese beschäftigungspolitischen Leitlinien anschauen, dann sehen Sie, das ist schwedische Politik par excellence. Die Schweden denken eher, wenn man schon der EU beitrifft, dann will man auch das Kernelement schwedischer Politik – nämlich Arbeitsmarktpolitik - in die EU reintragen. Aber sie hatten gefragt, ob es institutionelle Gründe gibt. Die gibt es nicht. Schweden ist der klassische Zentralstaat ohne relevante institutionelle Vetospieler. Es gibt keine zweite Kammer, es gibt keine Länder, es gibt gar nichts. Wenn da eine Partei an der Regierung ist, dann ist der Handlungsraum relativ offen. Parteipolitische Erklärungen? Schwierig. Die SAP regierte alleine. Es war der Problemdruck. Der Problemdruck war zu hoch, als das man jetzt sagen konnte: ‚Wir machen weiter wie bisher.‘ Und dann konnte man das gut verkaufen mit so Schlagwörtern wie Bildung, Chancengleichheit...also Lebenschancengleichheit. Und dann nahm man natürlich den Diskurs wahr. Was machen eigentlich die anderen? Könnten wir da irgendwas übernehmen? Dieser europäische Kurs sickerte da mit ein, aber man kann da keine Kausalkette ziehen. Also ich würde mich auf den ganz banalen Standpunkt stellen, der Problemdruck und die Krise waren zu hoch. Man musste was tun. Das hört sich langweilig an, aber es ist so.

Spielte da der bürgerliche Block eine Rolle? Musste man sich mit dem Thema Arbeitsmarktpolitik profilieren?

Ich würde sagen, dass die Arbeitsmarktpolitik nicht die Hauptkampflinie zwischen den Bürgerlichen und der SAP war beziehungsweise ist. Die Bürgerlichen sind auch für Vollbeschäftigung. Die Bürgerlichen sind auch für diese Form der aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Sie sind vielleicht ein bisschen verschärfter. Vielleicht ein bisschen mehr Marktdruck und nicht ganz so hoch die Lohnersatzleistung, vielleicht stärkere Sanktionen. Aber es gibt keine grundsätzliche Differenz in der Arbeitsmarktpolitik.

Gab es neben den Bildungsmaßnahmen, ihrer Meinung nach, bestimmte aktive Maßnahmen, die neu in den 1990ern eingeführt wurden, oder waren das alles nur leichte Abwandlungen im

Vergleich zu den 1980er Jahren? Zum Beispiel war in den 70er und 80er Jahren die Expansion des öffentlichen Sektors ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument.

Das ist total eingeschränkt worden. Also das ist kein Instrument mehr. Die Ausdehnung des öffentlichen Sektors als beschäftigungspolitisches Instrument war relativ schnell kein Ziel mehr. Dieses Instrument ist sofort in der Schublade verschwunden – als beschäftigungspolitisches Instrument. Was war noch neu? Man hat versucht, und das ist tatsächlich etwas neues, die Kündigungsregelungen und Anstellungsregelungen für bestimmte Beschäftigungsgruppen etwas zu lockern. Es sind Kleinigkeiten. Durch dieses LAS, also das Gesetz über den Anstellungsschutz, das 1996 eingeführt wurde. Die Länge des Kündigungsschutzes bemaß sich nun nach der Betriebszugehörigkeit und nicht mehr nach dem Lebensalter. Das hört sich jetzt sowas von technisch an, ist aber extrem wichtig. Denn wenn es nach dem Lebensalter geht, stellen Unternehmen natürlich keine älteren Arbeitnehmer ein, weil sie Angst haben, sie können sie während der Krise nicht mehr entlassen. Das sind alles graduelle Änderungen, aber das verändert sozusagen schon den Arbeitsmarkt. Oder dass sie die befristete Beschäftigung ohne spezifischen Grund für längere Zeit ermöglichen oder die Zahl der Beschäftigten, die solche Verträge haben, pro Unternehmen vergrößern. Den Kernarbeitsmarkt hat man nicht flexibilisiert, aber diese Randbereiche. Das hat dann durchaus zu dieser Steigerung der Beschäftigung beziehungsweise der Senkung der Arbeitslosenzahl natürlich geführt. Das war noch was Neues. Das war das Zentrale. Arbeitsmarkt an den Rändern flexibilisieren, Bildungspolitik in einem Ausmaß betreiben, der [sic!] europäisch spitze ist. Das ist sozusagen das Zentrale. Die ziehen unglaubliche Leute in dieses Bildungsprogramm. Das waren unglaubliche Mengen, die dann tatsächlich auch aus der Arbeitslosenstatistik rausfallen.

Kommen wir nochmal auf die Aktivitätsgarantie zurück. Nach Ablauf des Jahres Arbeitslosengeld und dem Ablauf einer Maßnahme gibt es keinen erneuten Anspruch auf Arbeitslosengeld. So dass man damit ja eher den Druck für die Arbeitslosen erhöht.

Natürlich. In dem Augenblick, in dem sie Transferleistungen zeitlich befristen, bauen sie Druck auf. Alle Aktivierung und alle Rechte und Verpflichtungen und alle tollen Angebote hin oder her. In dem Augenblick, in dem sie zeitlich befristen, bauen sie Druck auf. Normativ gesehen sinnvollen Druck. Denn wenn ich weiß, dass ich unendlich lange mein Arbeitslosengeld kriege, dann bleib ich da auch drin, wenn mir nicht gerade der Job

angeboten wird, den ich schon immer haben wollte. Klar, damit bauen sie Druck auf, aber diesen Druck hatten sie in Schweden eigentlich immer. Es war ja nun sozial nicht sehr akzeptiert, wenn sie nicht arbeiteten. Sagen wir mal so. Hier wird ein sozialer Druck umgewandelt in einen rechtlichen Druck. Der Druck war meiner Meinung nach auch vorher schon extrem, auch auf Frauen, auf alle eigentlich.

Trotz alledem muss man ja sagen, bevor die Aktivitätsgarantie eingeführt wurde, wird in den Evaluationen, die ich bisher gelesen habe, immer wieder darauf gepocht, dass dieser Zyklus immer krasser deutlich wird.

Für eine bestimmte Gruppe ist dieser Zyklus auch deutlich geworden. Das sind halt Leute, die sich dem sozialen Druck entziehen. Das gibt es halt auch manchmal. Das Problem der Schleifen wollten sie natürlich mit der Begrenzung lösen und das haben sie aus Dänemark übernommen, aber das sagt kein Schwede.

Würden Sie als Fazit durchaus unterschreiben, sozusagen zwischen 1990 und 2006 kann man sagen, dass ein Wandel in der schwedischen Arbeitsmarktpolitik stattgefunden hat?

Wandel auf welcher Ebene? Auf Ebene der Instrumente ja, auf der Ebene der Ziele nein. Sie können jetzt auf die Startseite des jetzigen bürgerlichen Arbeitsministers gehen. Da steht als erstes: ‚Wir haben das Ziel Vollbeschäftigung.‘ Also ich würde sagen, auf der Ebene der Ziele haben sie keinen Wechsel und auf der Ebene der Instrumente haben sie einen Wechsel. Das wäre mein Fazit.

Von den Instrumenten her, dann also ganz klar von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik?

Von der aktiven zur aktivierenden, Aufgabe jeglichen passiven Instruments. Also keine öffentlichen Dienste mehr, keine Nachfragesteuerung in dem Sinne mehr, wenige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Eher Subventionen für Unternehmen, Arbeitsuchende anzustellen, aber nicht mehr die Schaffung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Das sind die Veränderungen. Und das ist auf der Ebene der Instrumente – nicht der Ziele.

Interview 2 schwedische nationale Arbeitsmarktbehörde

Interviewer: The year 1990 is called in the literature as a turning point because of the economic crisis. And the government had new targets. It was very important to keep the inflation rate low and the ambition to reduce the budget deficit. So would you say that this kind of new priorities influence the labour market policies in the 1990s?

Interviewer: Yes, I think so. Because until 1991 the highest priority was full employment but after 1991 low inflation was the priority. So in that sense it was a change but most of all in a few years we lost so many jobs that we were at the level like in the 70s. During the period of two years we lost all jobs that have been created in twenty years. So this was the deepest crisis in the Swedish history since the 30s. So it was very dramaticly and a lot of changes in the labour market policies started because it were so many people that became unemployed. It was necessary to change. Before that crisis we had programmes, which had the same conditions like on the labour market. We had relief works with the same salary like on the open market. But to pay so much with so many people unemployed was impossible. So we made a lot of changes about those individual subsidies.

So that means the relief work wasn't any longer paid the same money...

We changed the name. It was kind of relief work in that sense that the society created a lot of extra jobs. But we didn't call them relief work. The mission was to employ as many people as possible with lower individual subsidies.

So if you have to compare the 80s and the 90s. How would you characterize the programmes?

First, in the 80s there was demand on the market. In the deep crisis we didn't know how the demand will be in the future. We were rather desperate what kind of education we are going to give because we didn't know what will be the demand. So it were just a lot of activities – just doing something. Afterwards I would say, it was not so well planned.

So would you say that the focus was more to get people in some kind of public work in the beginning of the 1990s? Doesn't matter what kind of work it is. And later on it started to become more training and more educational stuff? How would you describe that during the years?

Yeah, we have all the time been talking about to adapt our programmes to the business cycle. But during the first years of the crisis we didn't know the demand. The goal was just to have activities. 'You have to do something. Don't stay at home!' We tried to create lots of activities with the municipalities and companies. We tried everything. Four or five percent of the labour force was in programmes. Several hundred thousands were in programmes.

What I read in the literature, was, that there was to a great extent labour market programmes available. But evaluations showed that those programmes had lock-in effects or replacement effects. So would you say that in the middle of the 90s or the end of the 90s, when those studies were published, that you reacted in a new way? Would you say that the usual labour market policy from the 1950s – the Rehn-Meidner-Model - met its limits?

We made a lot of evaluations of labour market policies and the results were very very negative. We were looking at labour market trainings and nothing happened. We were looking at grants to start up your own business. All individual programmes got very negative results. Labour market training was a measure to get a new period of unemployment insurance. So that was not a good idea because it was an expensive idea. Of course, activities were a good idea but we used the wrong mix of programmes because we used for example labour market trainings, which were very expensive.

So did you introduce then cheaper labour market programmes or some, which were more effective?

We introduced kind of relief works, which were called ALU and work experience schemes. Those gave the unemployed a lower salary than on the open market. So those programmes were cheaper. It wasn't good for the moment because they [the unemployed] didn't get new jobs on the open market. But when the upturn came, it turned out that activities were a good idea. But you can't say it was just labour market training, that made it possible for you to get a job.

So you would say, because of the improved economic situation at the end of the 90s there was more demand from the labour market.

Yes, yes.

So it's not because of the labour market trainings but because of the natural market demand, people got out of the unemployment?

Anyway, they have been active in some sense. They had to get up in the morning, go somewhere. Not so meaningful but anyway, they met other people. They were social active. We think it was the best that we could do. But we used too many of those expansive programmes. It cost more than what was necessary. That is our conclusion.

I'd like to come back to the labour market policies after 2000. Is there a difference to the 90s noticeable?

We have a lower level of labour market programmes than in the 90s. And the focus is on matching. The researchers and our researchers as AMS agree that you have to be very careful with programmes. In the past we have been very generous with labour market programmes. Now we try to be more active in our contact with the unemployed.

So is it more individualisation? You mean you have more personal contact with the unemployed. That's what you mean?

Yes. And we have close contact to companies. That's a key factor. Having talks with employers. So we use the so called active coaching. We talk with employees and employers and give them subsidies. I think, in the past we have especially young people locked in in programmes.

Another thing, I was wondering about, is: what happens with unemployed people after their eligibility for unemployment insurance benefits ends after one year and they are still unemployed?

We have guarantees for them. After one year of unemployment insurance benefits you get the job- and development guarantee.

Furthermore, I was wondering of the difference between AMV and AMS?

Until January, 1st 2008 we had this kind of organisation. We had the AMS, the national labour market board, and regional labour market boards. The AMS was an own authority and we had 21 regional authorities. One regional labour market board in each county. And all this

together was called AMV. But from January, 1st this year we are one authority, called *arbetsförmedlingen* (deutsch: Arbeitsvermittlung). There are no regional labour market boards any longer. Instead we have the headquarter here in Stockholm and local employment offices. But it's one authority. In the past the AMV was just an administrative concept. The AMS got the money from the government and formulated the goals.

Could you please give a conclusion of what changed in labour market policies until 2006?

We had a very low level of labour market programmes in comparison to the 90s. And we had much more focus on the people to find a job for them. Instead of offering a participation in a labour market programme. We were more careful not to lock them in in any programme.

Could you give an outlook for the labour market policies? What changed after the political shift in 2006?

Today, unemployed people are in a worse situation. It's much harder to get in the unemployment insurance system. It's much easier to get thrown out of the system. Insurance benefits are pressed down and you have to pay more to be a member of the unemployment insurance.

Interview 3 Institutet för social forskning (SOFI)

Interviewer: I read in the literature that the year 1990 is called as turning point because of the economic crisis. And the government had new targets. Like to keep the inflation rate low and had the ambition to reduce the budget deficit. So I was wondering if this change of priorities influenced the labour market policies because before there was the main topic always full employment. So did the crisis influence the labour market policies?

Interviewer: I think it influenced the labour market policies and there was a lot of change in that period. 1990 was still a year with low unemployment. It changed in 1991. We got into a recession. We had problems with the export industries and so on. So from a former unemployment rate of 1,5 percent, we suddenly had an unemployment rate of about 10 percent. So we had also labour market problems. In the beginning the government tried to use the same policies as before. They were using a lot of labour market trainings. The idea, I guess, was to have trained people, who could take the new jobs after the recession. But the

crisis was much longer. That meant that those trained people went out to the labour market with little demand of labour. So those were not very successful policies.

So the policies changed to more work subsidies. Subsidizing people while practicing in companies. That was a change of policies. When you look back in the 1960s and 70s we had public works, but public works on ordinary wages. We had a lot of labour market trainings and mobility grants. But in the 90s it was a change to lower payment for public work. You didn't get a regular wage. That was a big change of the policies.

What was learned is that you can't defeat a recession by labour market policy programmes. Programmes of the Swedish type like trainings, mobility support and some public works is mainly for periods when you have quite low unemployment and you want to train unemployed people. But you can't fight a recession with labour market policies but you have to fight with fiscal policy. So we had a development in the direction of less inflation first and then less unemployment.

So you said in the beginning of the 90s the government used the programmes which were already used in the 80s. Could you tell me kind of a time when the government noticed it won't work with the usual instruments?

Labour market training was preparing for good times soon coming but the problem was, that it took a long time before the good times came. So it meant that you were training people to unemployment. They made a mistake in thinking that it was a short downturn. It was a long downturn and in long downturns you can't use a lot of labour market trainings. They still used the same labour market programmes but they were making them less expansive. So they gave more incentives to go back to ordinary jobs.

So what is a very expansive labour market programme and what is a cheap one?

If you take public relief works. They are fairly expansive because it's mainly building roads and bridges, airports, infrastructural investments. Public relief works are expansive. And if you are doing it to a small scale, you are building bridges and roads when you have unemployment but not in other periods. On a large scale it's fairly expansive when you have a long period of unemployment.

What I was wondering about is that the SAP was, besides 1991 to 1994, [pause] the SAP had always the power. And in Sweden you have this special treat [pause] the possibility of a minority government. And you don't have many vetoplayers. You don't have a supreme court, you don't have a second chamber. So I actually was wondering [pause] the SAP had the possibility to maintain the course but decided for a couple of changes. How come?

I would say the changes were due to the crisis. In other case we wouldn't have those changes. It would have not been possible for the government to introduce changes when you still have an unemployment rate of 1,5 percent. It wouldn't have been so popular. But then you had this big increase in unemployment. So you could do a lot of changes. Some changes were due to the crisis. Others were introduced because the politicians wanted them but couldn't introduce them before the crisis.

So would you say that because the society expected the government to reduce the unemployment rate there was a potential to do reforms, which would not be appreciated or supported by the society?

It was acceptable to make changes in the replacement rates because of big budget deficits from the government. Things, which wouldn't have been accepted in the 1980s, for example. But if you have a crisis you can get people to accept many more changes.

What I read is, that full employment is a big deal for the whole society. So would you say, that it is kind of an ideological aspect as well that a government is measured by the unemployment rate?

Yes, it has been extremely important. If you take a look at the past. Between 1945 and 1990 only one or two years we had an unemployment rate more than 3 percent. Most of the time the unemployment rate was between 1 and 2 percent. It was so important. No political party could say: 'We are accepting a high unemployment rate.' So you have a history. The history is important.

And when we talk about history, the Swedish labour market policy is always characterized as an active one. How would you define that? What is active in the Swedish way?

You can have two policy types. You can have passive labour market policies and that's paying unemployed people cash benefits. But active labour market policies are more or less everything else related to the labour market. It's labour market training, it's subsidized jobs, it's mobility grants.

So the active way is to encourage people, to support them. But what I also read was, that there was a cut of financial support in 1994 planned. What meant that you could just one time renew your eligibility of unemployment insurance benefits after joining a labour market programme. And before 1994 you had kind of a cycle that people could renew unemployment insurance benefits again and again. And when in 2000 the Activity Guarantee was introduced I had the feeling that the government now tries more to push people and to have higher expectations that they should be employed full-time in kind of a training and searching during that time also for a job at the open market. So would you say that there is a change from an active to an activating way?

Yes, activation policy. In practice you could say that quite a lot of people were staying in active and passive labour market policies. So active labour market policies did not make people active. Maybe they were active studying but they were not entering the unsubsidized labour market. So it was observed that if you have labour market programmes for a long time some people using them in non-intended ways. So it [Activity Guarantee] was a way to get people out of the system. And of course it was difficult to do so in the early 1990s because you had a high unemployment rate. But in 2000 there were more jobs and it's easier to get the people out of the system.

What else changed?

Mainly it's the same old policy but you are paying people less. There were changes in the unemployment insurance system. It goes in the direction that you are paying people less. You have lower replacement rates and you are paying people for shorter periods. That is especially noticeable under the new government.

But you would say that the character of the labour market programmes is still the same like in the 50s, 60s, 70s and 80s?

It's the same type. You can't find many variations but of course you are calling them different things. There were not so many different forms of active labour market policies. It's still training, mobility grants, it's public supported jobs, subsidized jobs. But you can change the rules regarding the period and rate of unemployment insurance benefits. During the 90s you find a lot of small changes. But mainly passive labour market policies is the same. You are paying people, who are unemployed. And active labour market policies is more or less the same. You are paying people for doing some things, which are not ordinary jobs.

I'd like to speak about longterm unemployed people in Sweden. It's not such a big problem like in Germany or France. How come?

Especially for young people, it's not accepted to be unemployed for so long. You are doing something. If you have many labour market programmes, you won't find many longterm unemployed. Important is also that you have a short period of unemployment insurance benefits compared with many other countries. People are aware that they can't be so long unemployed. Many people want to have their own choice of a job. So being placed in a job is for most people not desirable. So if you have a period limit for unemployment insurance benefits some people are more eager to find a job.

And if you should find a conclusion, what would you say are the new things in the labour market policies?

The most important thing is the change in replacement rates in public jobs – so you have lower wages in public works. And the programmes are more orientated to give the unemployed some practice with an educational content but not a temporary job. But you should also remember that there is a large stability. So there were some important changes but a dominating stability.

So you would say there is a dominating active labour market policy?

Yes. You are paying people less and you are calling the programmes different but the goal is the same. You want to have a high employment. You are preferring an active labour market policy compared to a passive labour market policy. There were changes in the passive labour market policy – lower replacement rates, shorter periods and more strict conditions.

Finally, could you give me an outlook how the labour market policies will change or changed after 2006?

There have been different directions after 2006. There were a lot of changes in the unemployment insurance system. They are paying less unemployment insurance benefits and there are less resources for active labour market programmes. But if you compare Sweden with other countries there is lot of active labour market policies. But compared with earlier periods in Sweden does it give less active labour market programmes.

Interview 4 Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)

Interviewer: In the literature it says that 1990 or 1991 is kind of a turning point for Swedish history.

Interviewer: Yeah. Quit a lot of things happened.

And the government had new targets. To keep the inflation rate low and to be ambitious to reduce the budget deficit. So would you say that this kind of new priorities, which was not any longer the full employment, influence the labour market policy?

It's kind of hard to tell because I think the background is that we run really huge budget deficits. It was not really a matter of priority. It was a matter of necessity. So many bad things happened at once. Whichever government had been in place, would have to do things to cut the budget. Whether they like it or not.

So what are the characteristics for the labour market policies in Sweden? Like the active labour market policy is already present in Sweden since the 1950s.

I would say it started in the late 50s. There were theses articles written by LO economists in the late 40s and early 50s.

The Rehn-Meidner-model?

Yes. So active labour market policies were kind of an important part for the Rehn-Meidner-model. So active labour market policies had a long history in Sweden in 1990, of course.

But you would say in the beginning of the 1990s the government used the same instruments like before in the 70s and 80s.

No, not exactly. There were some things that were different. First of all, when unemployment exploded the first thing that was done within labour market policies was actually that training programmes were expanded. If I remember it correctly, the volume was doubled in the second half of 1991. And not very much else was done in active labour market policy, which is very different from the usual pattern earlier because then it were relief jobs that were kind of used as buffer when the business cycle changed. So that was a difference.

So the change is that the relief work declines and labour market training increases?

Exactly. And then during the 90s relief jobs were [pause] I think they were abolished in 1997 or 1998 but they never reached any large volumes in the 90s. So after this initial large rise in the volume of training programmes, new programmes were started basically. Some of them were perhaps similar to relief jobs but slightly different.

So what would you say are the new instruments?

Well one thing that was definitely new, was the ALU which means: People ran out of unemployment insurance benefits and many of them would instead end up in those ALU-programmes. Where they receive the equivalent of unemployment insurance benefits and they were supposed to do some job. But the job was supposed to be things that would not have otherwise been done. Perhaps that people went to golf courses and collected balls or whatever. So things, that were not related to the regular labour market. When you look at the objectives when the programme was introduced it was quite clear that this is to take care of those, who are running out of unemployment insurance benefits. That was a new thing. I think all previous programmes have had some objectives to bring people back to the labour market but I don't think that that was very prominent with that ALU. So it was just another way of providing money.

So would you say that in the beginning of the 90s there were a lot of programmes introduced or extended just to keep people in some kind of active programme?

There was quite a strong ideological thing about it that you shouldn't just pay people unemployment insurance benefits. There should be some kind of activation involved, which I guess in theory there was. But the extend of activation can be debated in those programmes. So there were rather cheap programmes, many people went into them. Some were called practice programmes – youth practice, immigrants practice. So cheap programmes were initiated after that initial rise in the volume of training programmes, which were extremely expansive.

So when would you say was the extend of the training programmes and when was the beginning of that kind of ALU?

I think that was in 1993. So I guess it was realized that unemployment was there and it was high and it's really expansive just to use training porgrammes for all the unemployed. So you must do something that is cheaper.

Would you say that there started probably in the middle of the 90s a process of rethinking?

I would say it started later, actually. In the late 90s it was realized that the programmes hadn't really worked that well during the 90s. So then there were reforms in 2000 and 2001, which came out of these experiences of the 90s. Where, for instance, there was a reform in the unemployment insurance benefit system connected to the introduction of the activity guarantee, which basically meant that you couldn't requalify for unemployment insurance benefits by participating in a programme. Which you could during the 90s. And it was pointed out in a number of evaluations that if you put people into programmes and that gives new periods of unemployment insurance benefits then it's a risk that at least a significant fraction of those entering programmes don't enter programmes because they want to get a job but because they want to requalify for unemployment insurance benefits. So that was changed. So they introduced the activity guarantee, which was supposed to give kind of both - carrots and sticks for job search.

I read that in the beginning of the 90s there was to a great extend programmes available but the evaluations I read from SOFI and IFAU said that you have lock-in effects and replacement-effects. Would you say in the end of the 90s the government realized that the

normal active labour market policy, which was usual and worked during the last centuries, met its limits?

Yeah, I think so. I think the research results went to politicians and after a while they decided to change the system.

But how would you characterize now the labour market policy? Is it still an active one or more an activating one?

I think both actually. I mean, it's still the case that they give resources to programmes for the long term unemployed. Many of the programmes have been abolished but they have that job- and development guarantee. They have capped subsidized employment but with different technicalities surrounded. But it's the focus on the long term unemployed on the one hand, which I think is traditional active labour market policy. There is [sic!] still some training programmes. But they have been cut quite a lot. But that's hard to tell whether that's because of the business cycle situation or different priorities. My guess is, that it's mainly different priorities but I'm not sure.

And then there is a focus on activation through incentives. They reformed once again the unemployment insurance benefits. So now replacement rates are cut over the time, which should provide incentives for those with unemployment insurance benefits to look for jobs. And the youth programmes have changed focus.

In which way?

They were previously run by the municipalities. And it's not completely clear what was taking place in those programmes because the documentation is really lousy. Now it's run by the AMS and there is a clear focus on job search activity in this programme, which is kind of in line with the things done in the unemployment insurance system.

But why do you think did it take so long until 2000 to get this activity guarantee when the problems were seen already earlier?

I think there was quite widespread belief that active labour market policies really were the solution. It was kind of a really deep rooted ideology in all political parties in Sweden. That

you really should get people into active measures rather than passively paying money through the unemployment insurance system.

But why not earlier an activation? Higher expectations towards unemployed people?

I think that it was viewed that those programmes really provided activation. I guess that was the motivation for having them there. Most evaluation showed that it didn't work that way. But I think it took quite a lot of time to really get that message through.

Because what I was thinking [pause] actually in Sweden the SAP had the power for a long period besides 1991 to 1994 and you don't have so many veto players. You don't have a supreme court, you don't have a second chamber, you have the possibility of a minority government and search for different coalition partners. So actually I was thinking why the change came so late because the SAP could have had the power to change in a rapid way. Probably it's easier than in Germany. So why did it take such a long time? Is it because of the SAP in itself? Are there so many different wings?

No, I don't think so. I rather think, when researchers present the results in the 90s, that really indicated that policies didn't work, most people in the Social Democrat Party said: 'These guys [researchers] don't like labour market policies. So we shouldn't believe in their results.' I presented one paper where guys, both - in the Social Democrat Party and in AMS – really got mad. There was a belief that it must work and that it does work.

So you think that the whole ideology behind the Rehn-Meidner-Model was still present during the 1990s?

Yeah. So people remember this period in the 80s, where most of the European countries had high unemployment rates and we had not. I think, most of the Social Democrats believed that the main reason for this was active labour market policies. So they [labour market policies] worked in the 80s and they worked well. So why should we abandon them?

I'd like to get back to that point. How would you characterize labour market policies in the 80s and what actually changed in the 90s?

The two main things characterizing the period from 1957 until 1982 were training programmes and relief jobs. Training programmes were gradually expanded over the period. Whereas relief jobs were used as a countercyclic measure. That means that they were quite rapidly expanded when the business cycle turned down and they were contracted quite rapidly when the business cycle turned up. That was mainly it for 25 years. Then in 1982, 1983, 1984 there was a number of new programmes introduced. For instance youth programmes and recruitment subsidies. So those were new things, coming in the 80s. But they really had a modest size compared to relief jobs and training programmes.

So that continues until the mid-90s?

Until the early 90s when first of all relief jobs were reduced to a large extent. Instead training programmes were used as that countercyclic measure in the beginning of the downturn. And then eventually in 1992/1993/1994 a number of programmes were either introduced or they expanded those programmes, that have been introduced in the early 80s - kind of low budget programmes.

So did I understand you correctly. The only change we can just see in the Swedish labour market is the cut of benefits? But from the programmes or characteristics of the active labour market policies it didn't change very much.

That is a fair description. There have been slide changes but I think the main thing is that they have introduced more incentives through the unemployment insurance system. There are programmes that have changed names and contents to some extent. And they have put less priority on training programmes. But those are minor changes.

Well, my last question would be: Would you say that full employment is a goal, what every party has?

Yes, I think there is no difference between the parties in that respect.

V. Unveröffentlichte und temporär verfügbare Literatur

Auf den folgenden Seiten findet sich elektronische Literatur, die nur temporär im Internet zur Verfügung steht sowie das bisher unveröffentlichte Manuskript *Did active labour market policies help Sweden rebound from the depression of the early 1990s?* von Anders Forslund und Alan B. Krueger.

Did Active Labour Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s?

Anders Forslund

Alan Krueger

March 12, 2008

1 Introduction

In the early 1990s the Swedish labour market was hit by the worst shock it experienced since the 1930s, with the unemployment rate rising to 10 percent. This development stands out in light of Sweden's performance in the post-war period. Between the mid 1940s and the crisis of the 1990s, the Swedish unemployment rate oscillated between one percent and just under four percent (Figure 1). Unemployment even remained low in the 1970s despite oil price shocks that led to persistently high unemployment elsewhere in Europe. A natural question is what, if anything, in Swedish institutions and policies explains why Sweden's unemployment rate did not follow the same pattern as in most western European countries? A factor often mentioned for this envious performance is Sweden's active labour market policies (cf e.g. Layard, Nickell and Jackman, 1991).

The U.S. also avoided the persistent high unemployment rates of the western European countries. Admittedly, the U.S. unemployment rate rose at about the same time as in Western Europe in the downturns of the 1970s and early 1980s. However, it also declined rapidly as the business cycle improved. The U.S. unemployment rate has also been lower than Sweden's during most years since the early 1990s. A common explanation of the more favourable development in the U.S. was its flexible labour market and modest social safety net, giving rise to high job search intensity, lower reservation wages, and consequently considerably shorter unemployment spells than in Europe.

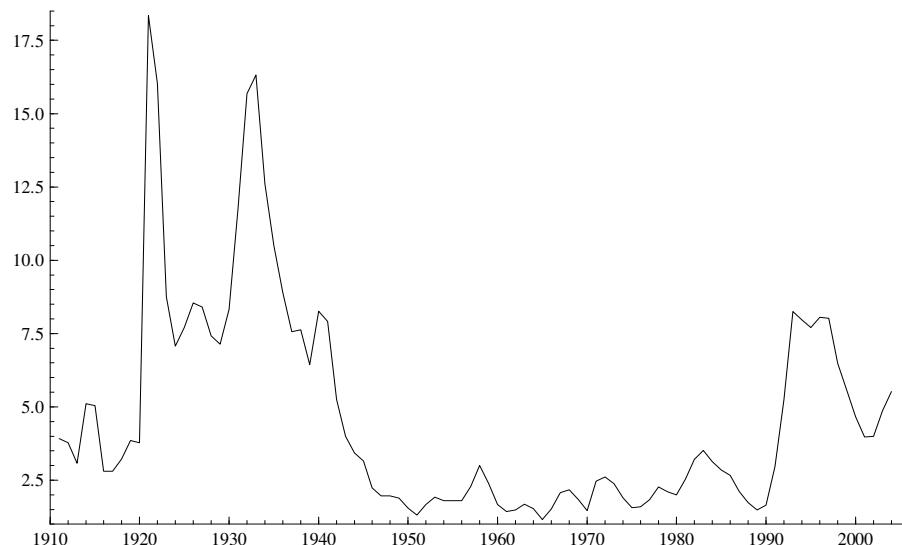


Figure 1: Swedish unemployment 1911 – 2004, share of the labour force (%)

Note: 1911 – 55: unemployed union members; 1955 – 61 unemployed registered at the public employment service; 1961 – 2004: Statistics Sweden, Labour force surveys.

The steep increase in unemployment in Sweden did not in any obvious way reflect a reduced commitment to ALMPs (see Figure 2). Extensive ALMPs, however, could not prevent the Swedish unemployment rate from rising in the early 1990s. This was not, however, unexpected – the rapid increase in unemployment primarily reflected a rapid increase in the inflow into unemployment that could not reasonably be prevented by ALMPs.

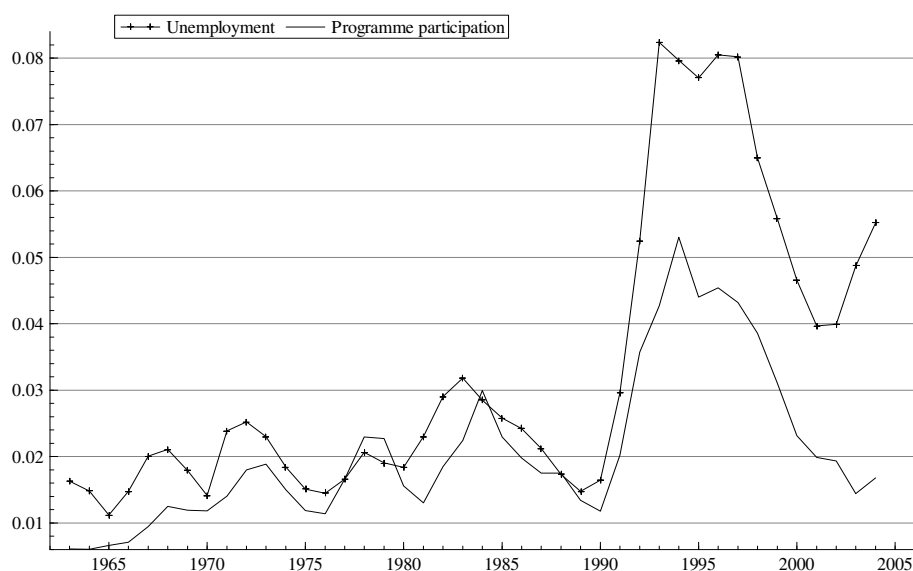


Figure 2: Unemployment and programme participation 1963-2004 (shares of labour force)

In a previous paper (Forslund and Krueger, 1997) we questioned whether ALMPs actually could have been a main explanation of the earlier low levels of unemployment. We showed that the scientific support for the view that ALMPs had played a key role to keep Swedish unemployment low was fragile. We found that relief work crowded out regular jobs in some sectors (so that the net effect on unemployment was considerably smaller than the number of programme participants). We also found that the evidence from cross-country studies of the kind that Layard, Nickell and Jackman (1991) used to support the view that large-scale ALMPs lead to lower unemployment rates was not robust to the time period studied. Furthermore, it was hard to argue that the benefits of labour market training were large enough to offset the high costs. We also voiced concern that the generous social safety net and ALMPs in Sweden could lead to hysteresis. Indeed, to an outsider it was puzzling that Sweden was able to maintain such low unemployment as it did before 1991 with its generous benefits for the nonemployed. Presumably, social stigma discouraged excessive use of public programs. We feared that this stigma could erode as a result of widespread unemployment in which weakness in the overall economy rather than shortcomings in individual initiative could be blamed for unemployment leading to greater reliance on social benefits and ALMPs for years to come. At the same time, we did not find any obvious signs that the Swedish labour market suddenly worked less well and that this could explain the high unemployment rate of the early 1990s.

The fact that ALMPs were not sufficient to prevent the crisis of the early 1990s and that they probably not were important for the previous low unemployment rates does not imply that they were ineffective at combating the unemployment crisis of the 1990s.

Hence, in the following we investigate whether ALMPs facilitated the recovery from the high unemployment rates of the early 1990s. To remove all suspense, we conclude that ALMPs probably played a minimal role in reducing total

unemployment since the early 1990s. Although the programmes may have maintained high labour force attachment, unemployment was slow to decline compared with past shocks, and cycling through programmes and participation in Unemployment Insurance was common. The main function of ALMPs has been to cushion the blow of unemployment for those who become unemployed, not to speed reemployment or increase overall employment. While the former is clearly important and salutary, interest in finding a combination of policies to raise employment remains high. Indeed, Sweden's commitment to supporting the unemployed *and* reforming the mix of ALMPs when they do not seem to be as efficient as possible is admirable. The optimal formula, however, appears to be a work in progress.

2 The Swedish labour market since the early 1990s

In Figure 2 we saw that the Swedish unemployment rate increased very rapidly between 1990 and 1993, from 1.5% to just above 8%, or from just under 3 % to fully 13 % measured as “total” unemployment (the sum of open unemployment and programme participation). Subsequently, the unemployment rate remained high until the business cycle upturn of the late 1990s. The decrease in unemployment was rapid, but by the time the unemployment rate increased again in 2003, it had never dropped below approximately 4 %, twice the level of the level at typical business cycle peaks during the decades preceding the 1990s. This could indicate a change to the worse in the workings of the Swedish labour market since the 1980s.

As we have already pointed out, the rise in unemployment was accompanied by a rapid increase in participation in labour market programmes—in the mid 1990s, programme participation amounted to around 5 % of the labour force (Figure 2).

Although dramatic, the increase in unemployment and programme participation actually downplays the magnitude of the shock to the Swedish labour market. This is clear from Figure 3, Figure 4 and Figure 5 where the

evolution of labour force participation and employment in Sweden is compared with that in the U.S.

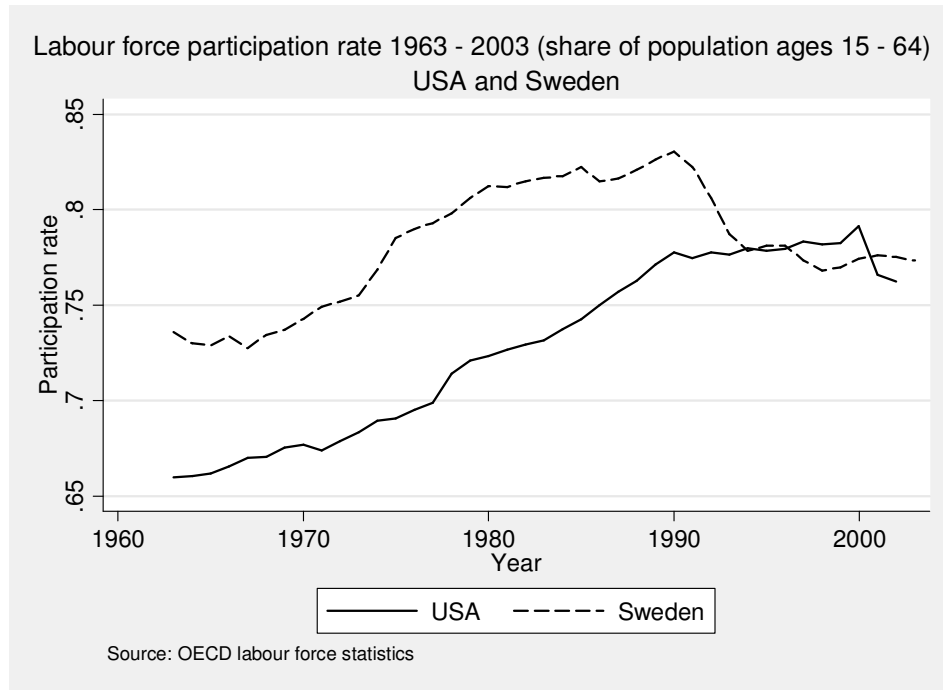


Figure 3: Labour force participation in Sweden and the U.S. 1963—2003 (share of population in active ages)

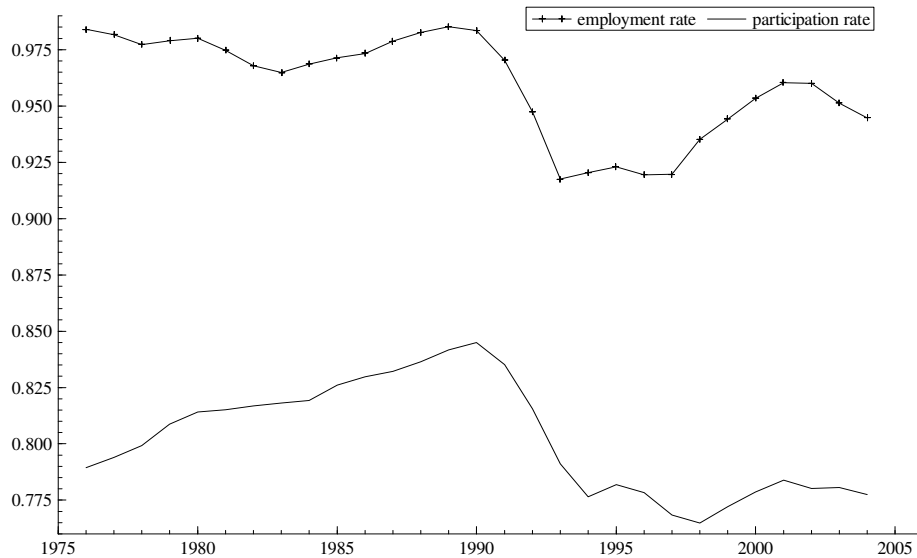


Figure 4: Employment relative to labour force and labour force participation rate in Sweden 1976-2004

Source: Statistics Sweden, Labour force surveys.

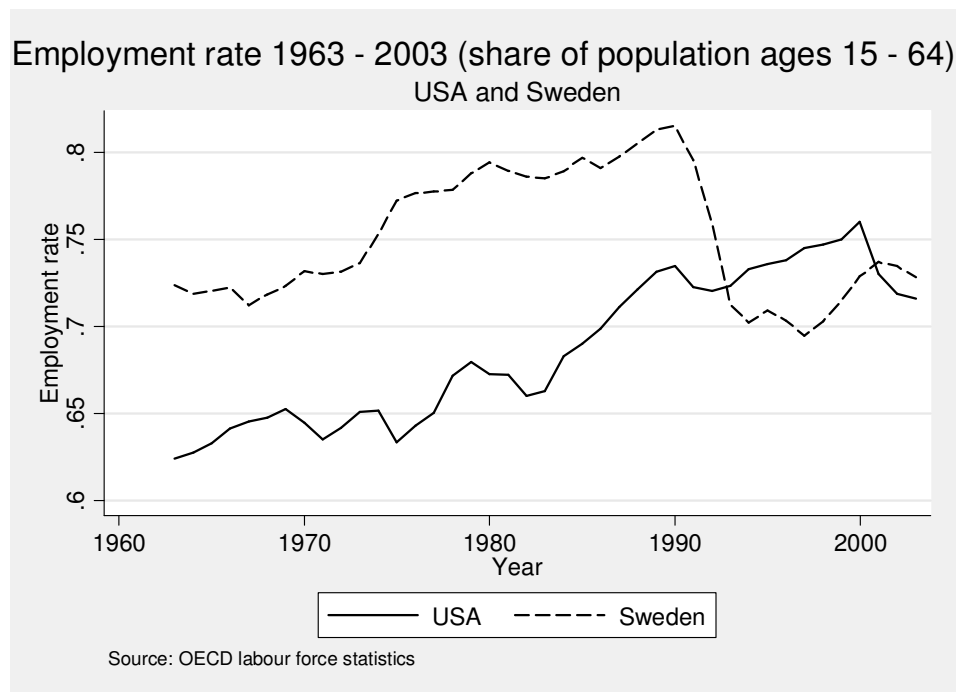


Figure 5: Employment-to-population rate 1963—2003 in Sweden and the U.S. (share of active population)

The steep increase in unemployment reflected both an increased inflow and a longer duration (Figure 6) of unemployment spells. Indeed, inflow and duration co-vary quite closely from the early 1990s and on.



Figure 6 Inflow to unemployment (right-hand scale) and the duration of unemployment (left-hand scale), 1972-2002, 16-64 years.

Note: The inflow is given as weekly inflow as a share of the labour force (percent). The values are running three-year averages.

Source: Computations by Bertil Holmlund based on Labour Force Survey data.

The observation that unemployment rates have not fallen to the pre 1990s levels may indicate deterioration in the functioning of the Swedish labour market. A common way to diagnose such problems is to examine the Beveridge curve – relationship between vacancies and unemployment -- for outward shifts. In Forslund and Krueger (1997) we concluded that there were no signs of a significant outward shift of the Swedish Beveridge curve over the period 1981-91 – on the contrary, we detected a significant inward shift.

Looking at more recent data, there may possibly be an outward shift of the Beveridge curve, both in terms of open unemployment (Figure 7) and in terms of “total unemployment” (the sum of open unemployment and participation in labour market programmes, Figure 8). This impression is also supported by a more formal analysis. We estimated Beveridge curves using data for the period 1970–2004, and an included time trend was significant and positive, confirming the visual impression from the plots. In a book-keeping sense this shift probably reflects the increased inflow into unemployment displayed in Figure 6.

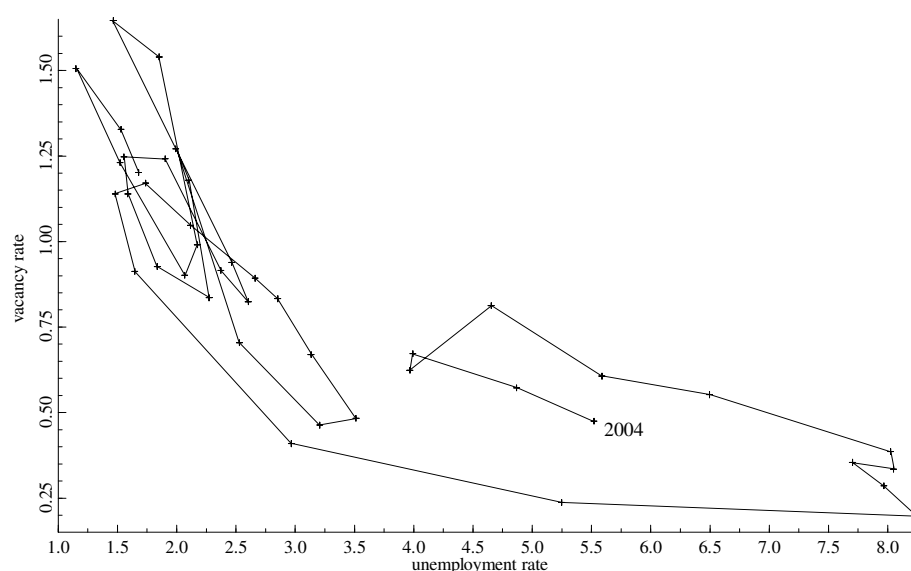


Figure 7: The Swedish Beveridge curve 1963-2004

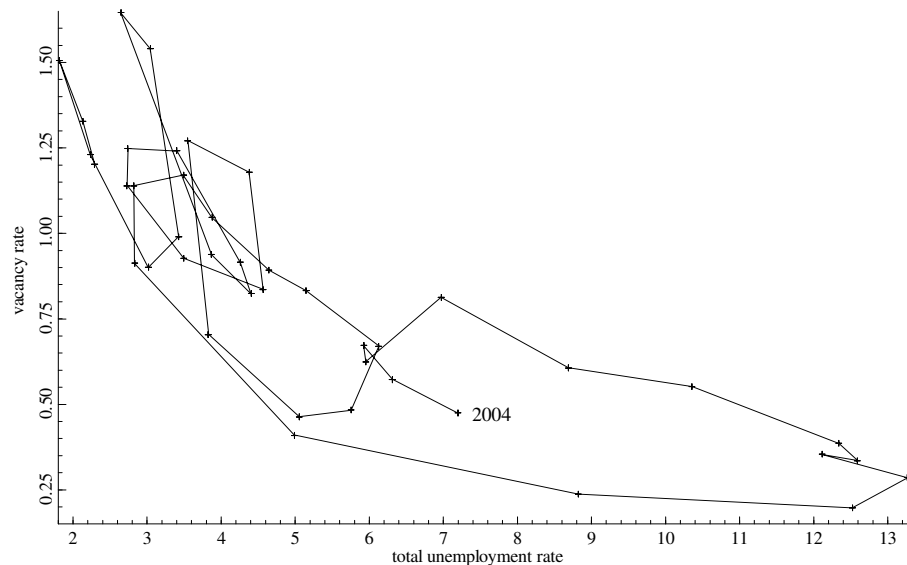


Figure 8: The Swedish Beveridge curve 1963-2004 in terms of “total unemployment”

Another way to check for changes in the functioning of the Swedish labour market is to see if the evolution of unemployment in the 1990s can be satisfactorily described by a model estimated on data ending before the crisis. To explore this idea, we have estimated an autoregressive model for unemployment.

In Figure 9 we plot the actual unemployment rate 1993–2004 along with dynamic forecasts from this simple model estimated on unemployment data for the period 1945–1990.¹ The model systematically under-predicts the actual rate of unemployment and, most notably, it predicts the unemployment rate to fall four years earlier than it actually does. According to this evidence, it seems that something happened with consequences for the persistence of unemployment in the 1990s. This would seem to bear out our concern that ALMPs were unlikely to prevent persistently high unemployment from taking root and that generous safety net programs could lead to hysteresis if the stigma associated with program participation was eroded.

¹ This estimation period is chosen because unemployment seems to have followed a reasonably stable process over this period, see Figure 1.

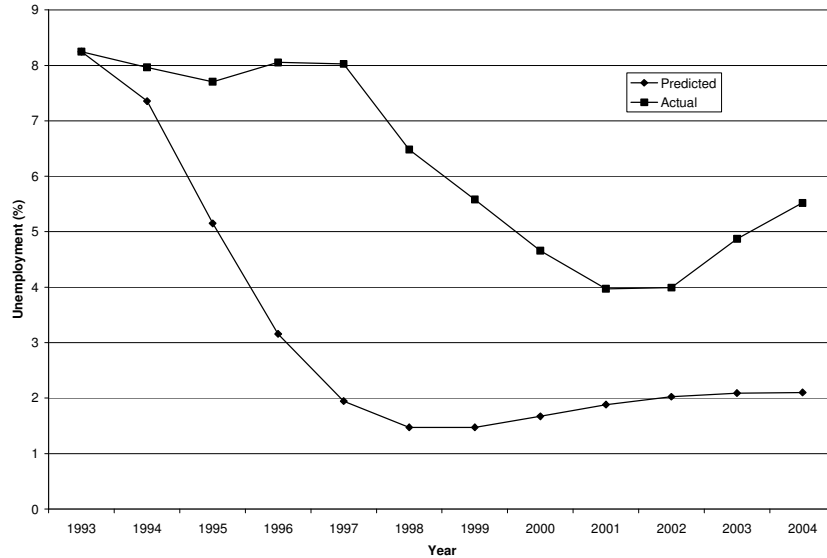


Figure 9: Actual and predicted unemployment and impulse-response function for the period 1993 - 2004

There is an extensive research literature on possible explanations as to why high unemployment rates may become persistent. One such factor, often discussed in connection with the Western European unemployment problem, is that the average length of unemployment spells tended to increase hand in hand with the higher unemployment rates. If unemployment has a causal negative effect on the probability that the unemployed find a job, and if this effect tends to increase with the duration of unemployment spells, then this mechanism is one way to explain why high unemployment may become persistent. This situation could be exacerbated if high unemployment causes people to take more advantage of the panoply of safety net programs.

The increase in duration of the survey-based measure of Swedish unemployment shown in Figure 6 is not that dramatic – duration grew from some 15 weeks to about 25 weeks in the mid 1990s and then fell again. However, there is reason to believe that this measure understates the extent of the problem, because many spells of open unemployment ended in a labour market programme. Hence, in Figure 10 we use information from the registers at the National Labour Market Board to compute the average duration of

ongoing spells of both open unemployment and in the registers consisting of continuous spells of open unemployment and programme participation.

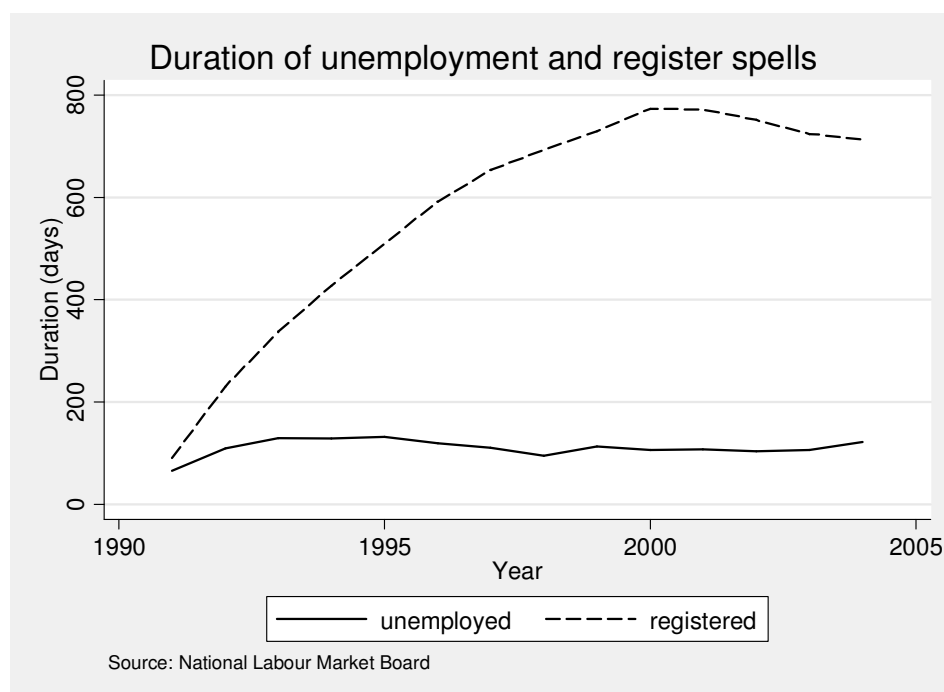


Figure 10: Duration of ongoing unemployment and register spells at the Public employment service, averages

Using the information in Figure 10, the development is much more ominous: the average length of spells increased more or less continuously from around 400 days in 1994 to around 700 days (100 weeks)² in 2000.² At the same time the average duration of spells of open unemployment was only about 100 days (15–16 weeks, see Figure 6).

Hence, the long continuous spells of open unemployment and programme participation, on average, entail significant variation. Because the average spells of open unemployment are much shorter, a large number of unemployment spells end after only a few weeks. At the same time, there must be a number of spells that are significantly longer than the average. This is shown in Figure 11, which shows the distribution of spells of different lengths

² To some extent this increase is an artefact reflecting the fact that the registers only date back to August, 1991. However, the level in the late 1990s is probably well measured.

in the stocks of registered at the Public Employment Service on December 31, 1999 and February 28, 2005.

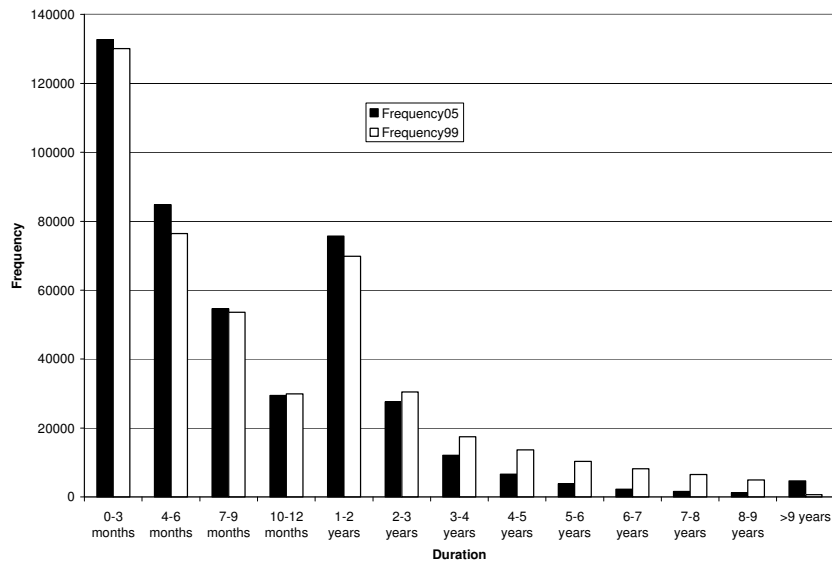


Figure 11: Distribution of durations of ongoing spells in the registers of the National Labour Market Board February 28, 2005 and December 31, 1999

At both dates, a vast majority had relatively short spells: between 60 and 70 percent of the spells had durations no longer than a year. But we also see that a significant proportion (just above 14 % or about 62.000 persons in 1999 and just above 7 % or about 32.000 persons in 2005) had been registered for at least three years. Comparing the two years, we see that spells were generally shorter in 2005, but the difference was not striking. We have also computed the average number of programmes per person, conditional on participation in at least one programme. This average was between 2.5 and 3 at both points in time, and around 10 percent had at least 6 programme spells.

In our previous paper we investigated whether the stability of the Beveridge curve (atypical for most European countries) and the low Swedish unemployment rates prior to the 1990s could be attributed to an expansion of public employment, but did not find strong support for this hypothesis.

However, it is interesting to note that the share of public employment has developed quite differently in the 1990s compared with the previous decades.

This is evident from Figure 12, which shows the evolution of the public employment share for the period 1970–2004. If the increasing share contributed to lower unemployment in previous decades³, then the sharp decline in the 1990s may have contributed to the relatively high unemployment rate later.



Figure 12: The share of public employment 1970 – 2004

We have estimated autoregressive models for private and public sector employment. The estimation samples cover the years 1970–1992. Using these autoregressions to forecast employment 1993–2004 gives rise to the results plotted in Figure 13 and Figure 14. Although these should not be given any causal interpretation, it is evident that private sector employment evolved in a way that is fairly well described by the model estimated on data for the 70s and 80s, whereas the path of public sector employment is radically different in the 90s – the model over-predicts public sector employment significantly every single year from 1993 and on. It is also notable that there has been no recovery in public employment since the mid 1990s. The difference to previous decades in this respect is striking.

³We are a bit reluctant to push this point, however, given that we found no strong support for this hypothesis in our previous paper.

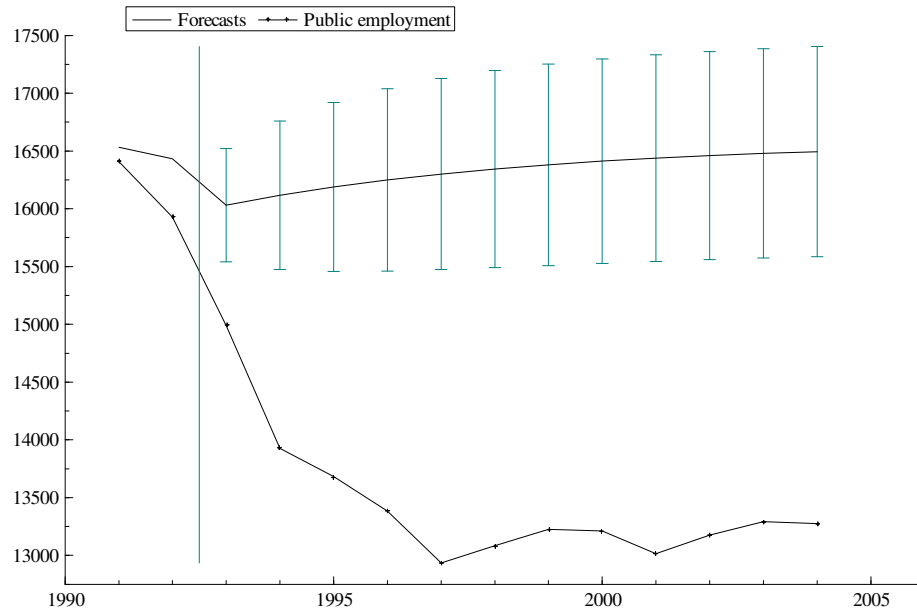


Figure 13: Public sector employment and dynamic forecast from AR model



Figure 14: Private sector employment and dynamic forecast from AR model

2.1 Regional adjustments

The evidence presented in Forslund and Krueger (1997) suggested that Swedish regional employment dynamics resembled those in other European countries, whereas the pattern of regional unemployment dynamics was more similar to that in the U.S.

Fredriksson (1999) estimated regional VARs to analyse the dynamic adjustment to regional employment shocks. His main results were that a region-specific negative employment shock in the long-run lowers employment in that region. The reduction was smaller than what is found for a typical U.S. state. In this respect it was found that Sweden resembled the rest of Europe. Looking instead at the short-run dynamics, most of the adjustment is brought about by migration and very little by unemployment, wages or labour market programmes. In this respect Sweden was found to be rather similar to the US. The results do not suggest that ALMPs played any major role for mobility.

A number of studies have estimated the effects of labour market policies on geographical mobility more directly. There is a small number of studies of various mobility-enhancing programmes (Storrie and Nättorp, 1997; Harkman, 1988; Westerlund, 1998). These studies suggest that the mobility-enhancing measures have had minor or no effects on mobility between counties or local labour markets. A larger number of studies have estimated the effects of placement in different programmes on mobility (McCormick and Skedinger, 1991; Nilsson, 1995; Westerlund, 1997; Edin, Heiborn and Nilsson, 1998; Westerlund, 1998; Widerstedt, 1998; Fredriksson and Johansson, 2003, Lindgren and Westerlund, 2003). Most studies suggest that programmes “lock in” participants and that, hence, increasing programme participation decreases mobility. An interesting insight into possible mechanisms is provided by the analysis in Fredriksson and Johansson (2003), where it is shown that the negative programme effect on mobility reflects a decreased job-finding rate among participants. Given the lower job finding rate, the propensity to move by programme participants is not significantly different from the propensity to move among non-participants.

3 Swedish ALMPs since the early 1990s

3.1 The programme menu – new and old medicine

The labour market programmes can be subdivided into three main categories: training, subsidised employment and practice. During the 1990s many new programmes were launched, and the description below is not exhaustive.

For a long time, *labour market training* was equivalent to vocational training, but over time it also came to involve more prep courses. More recently it has also involved *computer activity centres* as well as an *IT training programme* organised jointly with the Confederation of Swedish Industries. Between the late 1980s and the early 2000s, participation in training programmes enabled participants to renew UI benefit eligibility. This system was abolished for all labour market programmes in 2000 in connection with a reform in the UI system and the introduction of the activity guarantee (see below).

Subsidised employment has taken many forms, with the provision of relief jobs a prominent historical approach. In the 1990s, however, relief jobs were used to a small extent (and abolished in 1998). They were largely replaced by so called *work experience schemes*, where participants were supposed to be placed in jobs that “would otherwise not have occurred” in order to avoid crowding-out effects. In 1998 *employment subsidies*, which entail wage subsidies to employers for hiring unemployed (mainly long-term unemployed) workers replaced recruitment subsidies, introduced in 1981. In most respects employment subsidies are similar to the previous programme, the main difference being that the new programme is more heavily targeted at the long-term unemployed.

Work practice programmes are supposed to involve both work and training. Normally the participant is paid an amount corresponding to her level of UI compensation. A number of *programmes targeted toward youth* belong to this category (youth teams, schooling-in slots, youth practice, municipality youth programmes, youth guarantee). There were also practice programmes targeted at other groups – immigrants and unemployed school graduates. Many of the practice programmes were replaced by a more general work placement programme in 1995.

Resource jobs were introduced in 1997. The programme was a subsidy to employers for temporarily hiring unemployed workers. Participants were

supposed both to work and undergo training. The wage rate was capped at 90 percent of the participant's previous income.

Trainee replacement schemes, used between 1991 and 1997, involved subsidising employers who paid training for an employee and hired a replacement from the PES. Hence, this programme was a mixture of training and subsidised employment.

In August, 2000, a new type of programme, the *Activity Guarantee*, was inaugurated. The activity guarantee was (and is) targeted at persons who are at risk of becoming long-term registered at the PES or those with expiring UI benefit eligibility. Participation is supposed to be full time, and the participants receive the equivalent of UI benefits. The activity guarantee is a framework within which the participant is supposed to search for a job, participate in a regular labour market programme or be engaged in some training programme. There are only three ways to leave the guarantee: by finding a regular job lasting for at least six months, by participating in regular education or by leaving the labour force.

The inauguration of the activity guarantee was synchronised with changes in the rules in the UI system, taking place in February 2001. The main changes introduced were, first, that participation in labour market programmes no longer qualifies for renewed UI benefit eligibility – the only way to renew eligibility is through an ordinary job. Second, if an unemployed worker has not found a job within the 14 months of UI benefits, the case worker at the PES office decides whether the individual is to be transferred to the activity guarantee or, if the case worker assesses that the unemployed individual has a good chance of finding a job, she gets another period (14 months) of UI benefits. If the unemployed has not found a job after a second period of UI benefits, she should be transferred to the activity guarantee or lose all income support (apart from, possibly, means tested social assistance).

Looking at the changes in ALMPs and UI from a bird's eye's view, one can distinguish an increased focus on job search – a main feature of the activity

guarantee is supposed to be full-time job search. One can also detect an increased focus on the long-term unemployed – several forms of the employment subsidies that have been in use since 1998 have been explicitly targeted at the long-term unemployed.

3.2 A quantitative description

In Figure 15 we show the evolution of the different types of labour market programmes since the early 1960s. Both training programmes and subsidised employment trended up until the mid 1990s. Training programmes had more participants than subsidised employment during most of this period. Practice programmes were of a rather limited importance throughout the 1980s. A number of observations can be made concerning the 1990s. First, the “measure of first resort” to meet the rise in unemployment was training programmes, which were expanded rapidly during 1991. This is a contrast to previous decades, when relief jobs were used as the primary counter-cyclical measure. Second, after some time, participation in subsidised employment programmes reached very high levels at the same time that practice programmes were expanded and training programmes decreased in volume. When the labour market improved in the late 1990s, participation in all kinds of programmes declined, and in the early 2000s, the three types of programmes were approximately of equal size.



Figure 15: Different ALMPs 1963-2004 (shares of labour force)

3.3 Interactions between UI and ALMPs

A generous⁴ unemployment insurance (UI) creates incentives which are likely to cause long unemployment spells. A number of reforms in the Swedish UI system have facilitated an analysis of the effects of changes in the level of compensation on the flow from (insured) unemployment to employment.

Carling, Holmlund and Vejsiu (2001) studied a change in the replacement rate from 80 % to 75 % that was introduced on January 1, 1996. This reform only affected a sub-sample of the unemployed. The authors estimated the effect of the reform by comparing job-finding rates before and after the reform of those affected and unaffected. The estimates suggest that the cut in the replacement rate resulted in an increase in the job-finding rate by about 10 %.

Bennmarker, Carling and Holmlund (2007) investigated the effects of several changes in the unemployment insurance system introduced in 2001 and 2002. In 2001, a two-tiered benefit system was introduced. The new system entails a higher compensation during the first 20 weeks of an unemployment spell. In 2002, benefits were raised both for spells exceeding 20 weeks and for the first 20 weeks of spells. The changes applied, as was the case in the 1996 reform, only to sub-samples of the unemployed. Once again, this was used to identify effects on job-finding rates. Somewhat surprisingly, there is a striking difference between the results for males and females. The female job-finding rate was increased whereas the male job-finding rate (in accordance with theoretical expectations) was reduced. There was no significant effect on the aggregate job-finding rate. The authors speculate that the difference between males and females were due to a reform in child-care that took place simultaneously. The expected effect of this reform was to increase female labour supply.

⁴ In terms of compensation levels and duration as well as in terms of the level of control that the unemployed receiving benefits actually is actively looking for a job. We described the basics of the Swedish system in Forslund and Krueger (1997).

A peculiarity of Swedish labour market policies in the 1990s was the opportunity to renew UI benefit eligibility through participation in labour market programmes.⁵ Given the generous Swedish UI system for unemployed members, this feature is likely to have affected both the efficacy of programme participation and the work disincentives associated with the combined system of UI and labour market programmes by lengthening benefit receipt. There is, indeed, accumulating evidence suggesting that the system led to cycling between unemployment and programme participation and that this adversely affected the results of programme participation.⁶

First, Ackum Agell, Björklund and Harkman (1995) showed that long spells in the registers of the National Labour Market Board (including both UI and programme periods) were common in the early 1990s. Carling, Edin, Harkman and Holmlund (1996) showed that UI compensated unemployment spells close to benefit exhaustion were significantly more likely to lead to programme participation than were uncompensated unemployment spells. Sianesi (2001) found that programme participation increased the probability of future benefit-compensated unemployment as well as subsequent programme participation. These effects were both of a non-trivial size and long-lasting. Finally, Hägglund (2000) found that both employment durations and the length of programme spells were affected by changes in UI eligibility criteria.

Second, Sianesi (2001) found that the treatment effect (in terms of a number of different outcomes) of programmes was among the worst for those individuals joining the programmes around the time of UI benefit exhaustion, although it is hard to rule out that unobserved personal factors that lead to program participation late in the spell of unemployment rather than the opportunity to participate itself caused this result absent a randomized experiment. In either interpretation, this result is consistent with the finding in Regnér (1997) and

⁵ Provided that the programme lasted long enough, participation in any programme counted as “employment and, hence, gave renewed benefit eligibility. Before 1986, only participation in “job-like” programmes, such as relief jobs, qualified.

⁶ In Forslund and Krueger (1997) we presented some evidence consistent with these results, but we concluded that there was no direct conclusive evidence.

Harkman (2002) that unemployed job seekers often entered programmes just to renew UI benefit eligibility.

Hence, the evidence suggests that the system promoted cycling between periods of (UI compensated) unemployment and programme participation and, hence, longer periods of non-employment. In countries that prohibit long-term cycling between open unemployment and labour market programmes it is typically found that shorter durations of compensated unemployment spells are associated with shorter unemployment spells.⁷

The possibility to renew benefit eligibility was removed in August, 2000, when the *Activity guarantee*⁸ was introduced. Apart from other possible effects of the activity guarantee, this reform should be expected to improve the results of the active labour market programmes.

3.4 Research results on Swedish ALMPs – a survey

Evaluations of ALMPs may be divided into micro and macro studies. The micro studies establish programme effects for participants, whereas macro studies consider general equilibrium effects of the programmes, i.e., also consequences for non-participants. Typical micro studies estimate effects of programme participation on subsequent income or employment; the macro studies cover more diverse topics such as displacement effects, effects on matching efficiency or effects on unemployment or wages.

Micro evaluations depend on good data. In the US, the modest amount of resources allocated to ALMPs has been accompanied by a fairly large amount of experimental evaluations. In Sweden, there has still only been one small experiment carried out for evaluation purposes (in 1974). Instead, Swedish evaluations have to rely on register data. This effort has been aided by the fact

⁷ Moffitt (1985), Meyer (1990) and Katz & Meyer (1990) for USA; Ham & Rea (1987) for Canada; Dormont et al. (2001) for France and Ahn & Garcia-Perez (1999) and Jenkins & Garcia-Serrano (2000) for Spain.

⁸ See Section 3.1 for a description of the activity guarantee.

that the supply of register data has grown remarkably since the early 1990s, when the National Labour Market Board initiated an event data base with information on all job applicants registering as job seekers at the Public Employment Service. Subsequently, these data have been matched with other register data from Statistics Sweden, giving rise to extremely rich observational data bases for evaluation purposes. In the wake of the better data supply and the large programme volumes in the 1990s, the number of high-quality evaluations of Swedish ALMPs has grown significantly since our previous paper. The number of macro evaluations, in contrast, has only grown marginally. We continue to think it is unfortunate that Sweden has still not initiated randomized controlled evaluations of its labour market programmes. Absent controlled studies, it is impossible to know if the programmes or some other factors that are correlated with programme participation are responsible for the measured success or failure of the programmes in observational studies.

We begin by reviewing micro evidence for different programmes. Then we take a closer look at some selected macro topics.

3.4.1 Training programmes

In Forslund and Krueger (1997) we concluded that based on the available evidence, we could neither rule out that the returns to labour market training were zero nor that they exceeded 3 %, which were roughly the returns needed to make the investment worthwhile. Since then, a number of new evaluations of training programmes have been published, and some patterns have emerged that may be used to refine the previous conclusions.⁹

The main impression conveyed by the studies is that there was a difference in the effects of training comparing the 1980s and the 1990s, where the estimated effects generally looked more favourable in the 1980s. Indeed, most studies pertaining to (especially) the early 1980s point to non-trivial positive effects whereas studies pertaining to the 1990s at best indicate insignificant results.¹⁰

⁹ Most studies are reviewed in some detail in Calmfors, Forslund and Hemström (2004).

¹⁰ The studies either estimate effects on subsequent income or on the hazard to work.

There is no hard evidence available to account for these differences, but there are many possible explanations. First, for training to be effective there should be easily identified bottlenecks to train for. This is less likely in a deep recession (like in the 1990s) than in a more “normal” labour market (like in the 1980s). Second, the number of participants was much larger in the 1990s than in the 1980s, and the growth rate in the number of participants in the early 1990s was remarkable (the number of participants was doubled during the second half of 1991). Such high volumes and growth rates may have had detrimental effects on quality. Third, in the early 1990s, as opposed to in the early 1980s, participation in a (sufficiently long) training programme could be used to renew UI benefit eligibility. To the extent that a fraction of the participants were motivated by a desire to renew benefit eligibility rather than to acquire useful skills, this is another possible explanation to the difference in estimated effects.

In 1997, a new program was introduced, the so called Adult education initiative (AEI). The program was targeted at unemployed workers with low levels of education, who were given the opportunity to take part in regular adult education while receiving the equivalent of unemployment benefits. It was a major program: between 1997 and 2000, more than 10 % of the labor force participated. A number of studies (Albrecht, van den Berg and Vroman, 2004; Axelsson and Westerlund, 2004, 2005; Ekström, 2003; Stenberg, 2003, 2005; Stenberg and Westerlund, 2004) have estimated various types of effects of the program. The evidence on effects for the treated is mixed and depends both on the outcome measures and the methodology applied. Albrecht et al. (2004) calibrated a general equilibrium search model, and found positive effects for the treated, but negative effects for non-treated low-skilled workers.

3.4.2 Time Use of the Unemployed

To further examine how ALMPs affect the experience of unemployment in Sweden and the U.S., we used Swedish time-use data for 2000-01 and the American Time Use Survey (ATUS) for 2003-2005 to examine how the unemployed spend their time in the two countries. Ideally, we would prefer to examine years that are at more comparable points of the business cycle, but

these are the data we have available at this time. There is also a question as to how comparable the data are. The Swedish data are based on tabulations from the Harmonized European Time Use Surveys, which only summarize results in categories. Job search activities for Sweden are represented in the category “activities related to employment”, which includes some activities in addition to job search.

The ATUS has an activity category for job search and related activities. Unemployed American workers spend 0.55 hours per day on weekdays and 0.4 hours per day on weekends engaged in searching for a job or in related activities. The corresponding figures for Swedish workers are much lower: just 6 minutes per day on weekdays and 1 minute on weekends. Thus, the Swedish unemployed devote very little time to job search compared with the Americans. In addition, a smaller proportion of unemployed Swedes than Americans engage in job search on any given day.

The Swedish unemployed spend about 45 minutes per day involved in education, homework or training, while the American unemployed report spending about 20 minutes so involved. So the difference in job search time is essentially offset by time engaged in education and training. While these results should be taken with a grain of salt given the difficulties inherent in international comparisons of time use -- and other factors matter for job search intensity, such as the extent of variability in wages across comparable jobs -- one plausible implication of this pattern is that Swedish ALMPs and unemployment compensation may have discouraged search effort compared with American job seekers.

The outward shift of the Beveridge curve in Sweden suggests that the unemployed have become less likely to fill available vacancies. This shift is consistent with reduced job search activity by the unemployed in Sweden, although we do not have time-series data on job search time. In any event, this comparison indicates that time-use data can provide useful insights into the behaviour of the unemployed.

3.4.3 Other micro evaluation results

A number of recent evaluation studies have either compared the effects of participation in different programmes or compared programme participation to continued job search of the openly unemployed.¹¹

A simple generalisation of the results boils down to, *first*, that the more a programme resembles an ordinary job, the more efficient it is in bringing the participant to work. This suggests that the most effective programmes involve subsidising employers to hire unemployed workers. It also implies that many of the “low-budget” programmes used during the 1990s have proved to be the least effective in bringing unemployed person back to work. *Second*, only employment subsidies (and, perhaps, subsidised self-employment for unemployed workers) have proved to be more effective than job search assistance. Hence, most programmes, including training programmes, are dominated by job search assistance according to the available evidence.

The second result may, at first glance, seem counter-intuitive. However, to the extent that it does, this may derive from the fact that time spent on job search may be at least as well spent as time in a programme, where survey studies show that search activity goes down significantly. Against this background the recently increased policy focus on job search seems warranted.

3.4.4 Direct displacement effects

Direct displacement takes place if employers substitute programme participants for ordinary employment. In Forslund & Krueger (1997) we estimated displacement effects of relief jobs, and found displacement to be high in building and construction but not significantly different from zero in health and welfare. Since then, much new evidence has accumulated. This evidence is surveyed in Calmfors, Forslund and Hemström (2004), on which we base the following brief summary of results.

¹¹ See Calmfors, Forslund and Hemström (2004) for a survey.

In a fairly large number of surveys, employers, programme participants and employment officers have been asked whether they believe that the tasks performed by programme participant(s) would have been performed also in the absence of the programme. The results in the survey studies, almost without exception, suggest that all programmes are associated with substantial displacement effects, but rarely above 50 percent. Another main result in these studies is that displacement effects are larger the closer the programme resembles an ordinary job. These findings must be taken with a grain of salt, however, as the public's opinion of the presence or absence of displacement opportunities is not proof that displacement actually takes place.

There are also several econometric studies of displacement, however. In most cases these studies do not look at displacement effects for single programmes. The results indicate larger displacement effects than those found in the survey studies – typically displacement effects well above 50 % are found in the econometric studies, whereas the estimated effects in the survey studies only in a few cases exceed 50 %.

3.4.5 Why do employment subsidies work?

The purpose of employment subsidies is to facilitate the transition to regular jobs for the long-term unemployed. The job-finding rate among the long-term unemployed is significantly lower than among persons with shorter unemployment spells. This may have several explanations. One possibility is that employers perceive the long-term unemployed to be less productive than other persons with the same observed characteristics. The employment subsidy can then be considered a subsidy to employers for the risk they are taking. If the long-term unemployed person in fact has lower productivity, this may in turn either be due to permanently lower productivity among the long-term unemployed (selection) or that unemployment in itself has a negative effect on a person's ability to perform work tasks. If the latter is the case, the employment subsidy, i.e., a temporary wage subsidy, is a reasonable policy measure – during the subsidised period the employed can regain the working capacity lost during the unemployment spell. If, on the other hand, the

productivity is permanently lower, a temporary wage subsidy is unlikely to permanently solve the problem.

We do not know with certainty whether employment subsidies primarily compensate employers for the risk taken when employing a long-term unemployed or provide compensation for the cost of on-the-job skills upgrading. Also, some employees undoubtedly would have been hired absent the subsidy, just as some people who use coupons to buy milk would have bought milk anyway. However, it is clear from the estimates in Forslund, Johansson & Lindqvist (2004) that a considerable part of the positive effect of employment subsidies derives from a large flow to work at the point in time the subsidy expires. This indicates that a substantial fraction of the positive estimated treatment effect arises because subsidised employment turns into regular jobs. This pattern would not be expected if the subsidies to a large extent were given to employers who hire unemployed persons with permanently low productivity. To the extent that a non-trivial share of the long-term unemployed has permanently low productivity, the problem cannot be solved without permanent adjustments of wage costs for low-productivity workers. Such adjustments can come about in a number of ways, such as wage adjustments or various permanent subsidies through the tax system.

3.4.6 Other macro evaluation results

ALMPs may affect the wage-setting process. To the extent that ALMPs are perceived as a better alternative than open unemployment, large-scale ALMPs may weaken the incentives for wage restraint created by open unemployment. If, on the other hand, ALMPs contribute to job seekers that are more “competitive”, this creates incentives for wage restraint – if a union pushes for high wages, leading to members losing their jobs, the laid off union members will face a tougher competition for the existing jobs. Hence, a priori the sign of the net effect on wages is ambiguous.¹² A fairly large number of empirical studies have estimated the effect on wages of ALMPs.¹³ Most studies have

¹² A formal analysis of this is presented in Calmfors and Lang (1995) and Forslund and Kolm, (2004).

¹³ These studies are surveyed in Calmfors, Forslund and Hemström (2004).

found that ALMPs increase the pressure for higher wages or have no effect at all. The uncertainty about the results is, however, considerable.

A few studies have estimated Swedish Beveridge curves (Jackman et al, 1990; Calmfors, 1993) or matching functions (Edin and Holmlund, 1991; Hallgren, 1996; Forslund and Johansson, 2007) to determine the effects of ALMPs on matching efficiency without finding evidence suggesting that ALMPs have actually improved matching.

One important objective of ALMPs in the 1990s was to promote labour force participation: even if programmes did not have immediate effects on the transition from unemployment to work, it was claimed that they could prevent marginalisation and, eventually, early retirement. There is a small number of studies dealing with the effects of ALMPs on labour force participation (Wadensjö, 1993; Johansson and Markowski, 1995; Johansson, 2001; Dahlberg and Forslund, 2005). All of them find significant positive effects. One should, however, be careful when interpreting these results. If programme participation, at least to some extent, was used to renew UI benefit eligibility, it is not clear to what extent the increased labour force participation reflected an increase in effective labour supply.

3.4.7 International cross-country evidence on ALMPs

In Forslund and Krueger (1997) we claimed that much of the favourable impression of ALMPs was due to cross-country studies. In that paper we showed that to some extent these results were fragile. Calmfors, Forslund and Hemström (2004) have surveyed this growing literature. They find that it seems to be a fairly robust result that ALMPs have contributed to lower rates of open unemployment. However, if this result should reflect that ALMPs improve the working of labour markets, one would expect that ambitious ALMPs would contribute also to lower rates of “total unemployment” (the sum of open unemployment and programme participation). This is, however, less clear: some studies find that expanding ALMPs are associated with lower rates of total unemployment, others find the opposite and some studies find no significant effects at all. The implication of these two results is that ALMPs

contribute to lower unemployment rates, whereas the effect on employment is unclear. Hence, the picture conveyed by the cross-country studies is rather similar to what we see in the studies of Swedish ALMPs. There are also results in the cross-country studies that are consistent with a positive effect of ALMPs on labour force participation, just as was the case for Sweden.

4 Recent changes in Swedish ALMPs

The new right/centre Swedish government replaced the Social Democrats after the 2006 general elections and rapidly introduced a number of changes in labour market policies. As of this writing, the new policies have been in place less than a year, so there are no evaluations available. We can, however, draw on evidence on similar programmes and theoretical considerations to discuss expected effects.

The most fundamental changes have been introduced in the unemployment insurance program. First, replacement rates are lowered from 80% to 70 % after the first 200 days of unemployment. Second, the cap on the daily benefit, which was higher during the 100 first days is now constant over the entire unemployment spell. Third, the possibility of receiving more than one period (14 months) of UI benefits has been removed. Relatedly, compensation during time spent in labour market programmes is no longer paid by the UI program. Previously, the UI clock stopped ticking during spells of programme participation. This is no longer the case, meaning that periods paid either by UI or as compensation while in programmes now have a maximum length of 14 months without exceptions. Previous theoretical and empirical research would strongly indicate that all of these changes should contribute to more rapid transitions from unemployment to work.

A fourth change involves membership fees for UI insurance fund members, which were previously independent of the level of unemployment among the members. The new government has introduced some elements of experience rating into the system by making membership fees dependent on the unemployment rate of each fund. However, the degree of experience rating is

weak, so the expected effects should be small.¹⁴ Government subsidisation has also decreased, resulting in generally higher membership fees. This feature of the reforms seems to have given rise to a rather rapid decrease in UI fund membership.

Another reform that is closely related to the UI reforms is that the previous activity guarantee has been replaced by a *job and development guarantee*. This reform entails several changes vis-à-vis the former activity guarantee. First, the replacement rate in the new guarantee is reduced to 65%; in the activity guarantee, it was the same as the (constant) UI replacement rate. Second, after eligibility for UI benefits expires after 14 months of unemployment, entry into the job and development guarantee is mandatory. In comparison to the old system, this means that entry into the new programme will, on average, take place earlier in an unemployment spell. Additional, mostly minor changes, were also introduced. The lower replacement rate in the job and development guarantee is likely to speed up the transition to work compared with the old activity guarantee; the effects of the other changes are harder to predict.

The former employment subsidy programmes have been replaced by the “New-start jobs” programme. This programme gives employers a tax subsidy -- the employer does not have to pay any of the 33.42% payroll tax -- for hiring an eligible worker. Workers become eligible by having a continuous period (at least 12 months long) of unemployment, sickness absence or social assistance receipt combined with non-employment. The subsidy is in effect for a period equalling the duration of time in which the employee was not employed prior to starting on the subsidized job.¹⁵ The main innovation in this reform is that workers can acquire eligibility not only through a spell of unemployment, but also through other spells outside the labour force. So, instead of targeting just the long-term unemployed, the new-start jobs programme targets those who are long-term non-employed more generally. It is hard to assess the importance of this reform, as well as of other differences between the old and the new

¹⁴ In the Swedish system, the expected effects of experience rating would primarily be effects on wage setting, see for example Holmlund and Lundborg (1988). See Card and Levine (1994) for evidence of the effect of experience rating on unemployment in the United States.

¹⁵ There are exceptions for young people, old people, and immigrants.

programmes, although Katz (1996) provides some evidence that targeted jobs tax subsidies have increased employment in the U.S. in the past.

A few changes specifically in youth programmes have also been implemented. First, payroll taxes are halved for all young workers (below age 25). As a vast majority of youth qualifying for this benefit probably would have been employed anyway, this reform is likely to result in non-trivial tax transfers, causing deadweight costs due to lost tax revenue that will have to be made up elsewhere. Second, the responsibility for providing the programmes has been removed from the municipalities; youth programmes, like other programmes, are now administered by the National Labour Market Board. This new programme is called the Job Guarantee for Youth. The available evidence suggests that transferring the responsibility away from the municipalities may have beneficial effects (Forslund & Nordström Skans, 2006). Third, according to the new policy guidelines, job search activities will be the main component of the first phase of the programme. Evidence from the UK New Deal for Young People gives some support for this focus (see Blundell, et al., 2000).

Some reforms outside of labour market programmes are also likely to affect the labour market. For example, the new government instituted tax reforms that are clearly designed to affect labour supply. We leave these issues for another chapter as our focus is primarily on labour market programmes.

5 Concluding discussion

There are indications that the *modus operandi* of the Swedish labour market changed during the 1990s. Most importantly, we have documented that unemployment followed a different, less favorable pattern after the crisis of the 1990s than during the previous four decades. This could reflect the fact that some of those who lost their jobs in the early 1990s remained jobless during very long periods and in that process became less employable. This, in turn, could reflect the possibilities to renew UI benefit eligibility through participation in labour market programmes. Labour market policies, in this respect, simply enabled people to be jobless for a longer period of time. The

possibility to renew UI benefit eligibility also seems to have had a negative influence on the treatment effect of labour market programmes.

Available evaluations of labour market programmes in the 1990s indicate that the only programme that led to a job more rapidly than job search in open unemployment was employment subsidies (before 1998 recruitment subsidies). At the same time, such programmes are probably associated with displacement effects, so the net effect on open unemployment may be small.

Altogether, these results suggest that the labour market policies of the 1990s were not well adapted to combat the unemployment that arose in the first years of the 1990s.

Was there an alternative? From an American perspective it would, perhaps, seem natural to lower the levels of the social safety nets and in this way make the unemployed persons seek, find and accept new job offers more rapidly. Safety nets at the U.S. level are, however, not a realistic alternative in Sweden. For example, according to OECD (2004), the level of compensation for an unemployed person was considerably lower in the U.S. than in Sweden (30 % of previous income in the U.S. compared to 77 % in Sweden) counted over a long period (5 years) of unemployment. An explanation of the big difference is that UI benefits normally are limited to 6 months in the U.S. Thereafter, only time-limited means-tested support and Disability Insurance are available in the U.S.

The finding that programme participation generally was outperformed by job search, however, points to another alternative. If the social safety nets are kept at a high level, job search and job acceptance incentives must be provided in other ways. One such way is job search assistance and counselling. In the international evaluation literature there is evidence that job search assistance is one of the few examples of successful measures.¹⁶ While it is unclear why job search assistance is such a cost-effective strategy, one possibility is that such

¹⁶ See, for example, the survey in Martin & Grubb (2001).

programs provide the unemployed with a more reasonable expectation for the type of jobs that they might be able to obtain (which has the economic effect of lowering reservation wages). The effectiveness of job search assistance may partly relate to our finding from time-use data that unemployed Swedes devote comparatively little time to job search.

In many circumstances a distinction is made between “active” labour market policies (= labour market programmes) and “passive” labour market policies (= UI benefits). This distinction seems to be based on a notion that UI benefits are paid as a compensation for not working. This is a misleading distinction for Sweden. In all existing UI benefit systems there is a set of rules that are designed to ascertain that the unemployed is available for work and active searches for a job in different ways. In Sweden, the public employment service (PES) is the spider in this web. The PES is supposed to provide both counselling and monitoring to make sure that unemployed persons with UI benefits are available for work according to the rules of UI. The activities of the PES should in this perspective be viewed as a (potentially) efficient labour market programme. An alternative to the labour market policies pursued in the 1990s would therefore have been to allocate more resources to job counselling and monitoring and less to other programmes.

From a perspective based on the experiences from the 1990s, the reforms in labour market policies in the early 2000s seem to be steps in the right direction. The activity guarantee involves an increased focus on measures to stimulate job search and the new rules in UI have removed the problem of cycling between programmes and open unemployment of the 1990s. The demise of relief jobs and increased emphasis on employment subsidies is another development that is likely to lead to more efficient job creation. Of course this does not mean that Swedes live in the best of all possible worlds. Unemployment is still high and many problems of (potential) low-wage earners remain to be solved. In addition, the 1990s have left a legacy of long-term unemployed who have only had sporadic contacts with the regular labour market. As our discussion of wage subsidies suggests, traditional labour market policies can probably not solve all these problems. Yet Sweden’s commitment

to improving labour market conditions and its policymakers' willingness to experiment with different and innovative approaches when past approaches proved less effective than desired are positive signs.

References:

- Ackum Agell, S, A Björklund and A Harkman (1995), Unemployment insurance, labour market programmes and repeated unemployment in Sweden, *Swedish Economic Policy Review* 2, 101-128.
- Ahn, N and J I Garcia-Perez (1999), Unemployment Duration and Workers' Wage Aspirations in Spain, mimeo, Universitat Pompeu Fabra.
- Albrecht J, G J van den Berg and S Vroman (2004), The knowledge lift: The Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels, [Working paper 2004:17](#), IFAU
- Axelsson, R and O Westerlund (2004), Kunskapslyftets privatekonomiska effekter – Nybörjare höstterminen 1997, *Umeå economic studies* No 630, Department of Economics, Umeå University.
- Axelsson, R and O Westerlund (2005), Kunskapslyftets effekter på årsarbetsinkomster, *Umeå economic studies* No 647, Department of Economics, Umeå University.
- Bennmarker H, K Carling & B Holmlund (2007) Do benefit hikes damage job finding? Evidence from Swedish unemployment insurance reforms, *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, vol. 21 nr 1, 85-120
- Blundell, R, A Duncan, J McCrae, and C Meghir. "[The labour market impact of the working families tax credit](#)," *Fiscal Studies*, Institute for Fiscal Studies, vol. 21(1), pages 75-103
- Calmfors L (1993), Lessons from the macroeconomic experience of Sweden, *European Journal of Political Economy* 9, 25 – 72.
- Calmfors, L, A Forslund and M Hemström (2004), "The effects of active labor-market policies in Sweden: What is the evidence?", in J Agell, M Keen and A Weichenrieder (eds), *Labor market institutions and public regulation* (MIT Press).
- Card, D and P B Levine. "Unemployment Insurance Taxes and the Cyclical and Seasonal Properties of Unemployment," *Journal of Public Economics*, Vol. 53, No. 1, January 1994, 1-29.

- Carling, K, P-A Edin, A Harkman and B Holmlund (1996), "Unemployment duration, unemployment benefits, and labor market programs in Sweden", *Journal of Public Economics* 59, 313-334.
- Carling, K, B Holmlund and A Vejsiu (2001), [Do benefit cuts boost job-findings? Swedish evidence from the 1990s](#), *Economic Journal* 111, nr 474, 766-790
- Carling, K and K Richardson (2004), The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's, *Labour Economics* 11, p. 335-354
- Dahlberg, M and A Forslund (2005), Direct displacement effects of labour market programmes, *Scandinavian Journal of Economics* 107, p. 475-494.
- Dormont, B, D Fougere and A Prieto (2001), "L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise déemploi, manuscript", THEMA, Université Paris X-Nanterre.
- Edin P-A and B Holmlund (1991), Unemployment, vacancies and labour market programmes: Swedish evidence, in: F P Schioppa (ed.), *Mismatch and labour mobility* (Cambridge University Press).
- Ekström, E (2003), Essays on inequality and education, PhD Thesis, Department of Economics, Uppsala University.
- Forslund, A, D Fröberg and L. Lindqvist (2004), The Swedish activity guarantee, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 16.
- Forslund, A and K Johansson (2007), [Random and stock-flow models of labour market matching - Swedish evidence](#), Working Paper 2007:11, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A, P Johansson and L Lindqvist (2004), "Employment subsidies - A fast lane from unemployment to work?" Working Paper 2004:18, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A and A Krueger (1997), "An evaluation of the active Swedish labor market policy: New and received wisdom", in: R Freeman, R Topel and B Swedenborg (eds), *The welfare state in transition* (Chicago University Press).
- Forslund, A and O Nordström Skans (2006), [Swedish youth labour market policies revisited](#), *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 75, nr 3, 168-185
- Fredriksson P (1999), The dynamics of regional labor markets and active labor market policy: Swedish evidence, *Oxford Economic Papers* 51, 623 – 648.
- Fredriksson, P and P Johansson (2003), [Employment, mobility, and active labor market programs](#), Working Paper 2003:3, IFAU, Uppsala.

- Hallgren, A (1996), Job matching and labour market programmes in Sweden, mimeo, Department of Economics, Uppsala University.
- Ham, J and S Rea (1987), Unemployment Insurance and Male Unemployment Duration in Canada, *Journal of Labor Economics* 5, p. 325-353.
- Harkman, A (2002), Vilka motiv styr deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program? Rapport 2002:9, IFAU, Uppsala.
- Holmlund, B and P Lundborg (1988), Unemployment Insurance and Union Wage Setting, *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 90, No. 2, June 1988, 161-172.
- Hägglund, P (2000), Effects of changes in the unemployment insurance eligibility requirements on job duration - Swedish evidence, Working Paper 2000:4, IFAU, Uppsala.
- Jackman R, C Pissarides and S Savouri (1990), Labour market policies and unemployment in the OECD, *Economic Policy* 5, 449 – 490.
- Jenkins, S and C Garcia-Serrano (2000), Re-employment Probabilities for Spanish Men: What Role does the Unemployment Benefit System Play?, mimeo, Institute for Social and Economic Research, University of Essex.
- Johansson, K (2001), Do labor market programs affect labor force participation, *Swedish Economic Policy Review* 8, 215–234.
- Johansson, K and A Markowski (1995), Påverkar arbetsmarknadspolitik arbetskraftsdeltagandet? – en empirisk studie, *Konjunkturläget maj 1995*, Specialstudier, Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Katz, L F (1996), Wage Subsidies for the Disadvantaged, NBER Working Paper No. W5679.
- Katz, L and B Meyer (1990), The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment, *Journal of Public Economics* 41, p. 45-72.
- Layard, R, S Nickell and R Jackman (1991), *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market* (Oxford University Press).
- Lindgren, U and, O Westerlund (2003), [Labour market programmes and geographical mobility: migration and commuting among programme participants and openly unemployed](#), Working Paper 2003:6, IFAU, Uppsala.
- Martin, J and D Grubb (2001), What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies, *Swedish Economic Policy Review* 8, p. 9-56.

- McCormick B and P Skedinger (1991), Why do regional unemployment differentials persist?, in: P. Skedinger, Essays on wage formation, employment, and unemployment, Doctoral Thesis, Department of Economics, Uppsala University.
- Meyer, B (1990), Unemployment Insurance and Unemployment Spells, *Econometrica* 58, p. 757-782.
- Moffitt, R (1985), Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells, *Journal of Econometrics* 28, p. 85-101.
- Nilsson C (1995), Den interregionala omflyttningen i Sverige – konsekvenser av arbetsmarknadsläge, arbetsmarknadspolitik och regionala levnadsomkostnader, EFA-rapport No. 33.
- OECD (2004), Benefits and Wages: OECD Indicators 2004.
- Regnér, H (1997), Training at the job and training for a new job: two Swedish studies, PhD Thesis, SOFI, Stockholm University.
- Sianesi, B (2001), The Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall effectiveness and differential performance, *Swedish Economic Policy Review* 8, p. 133–169.
- Sianesi, B (2004), An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s, *The Review of Economics and Statistics* 86, p. 133-155
- Stenberg, A (2003), An evaluation of the Adult education initiative relative labour market training, *Umeå economic studies* No 609, Department of Economics, Umeå University (PhD Thesis).
- Stenberg, A (2005), Comprehensive education for the unemployed – Evaluating the effects on unemployment of the Adult education initiative in Sweden, *Labour* 19, 123-146.
- Stenberg, A and O Westerlund (2004), Does comprehensive education work for the long-term unemployed?, *Umeå economic studies* No 641, Department of Economics, Umeå University.
- Wadensjö, E (1993), Arbetsmarknadspolitikens effekter på löner och priser, in *SOU 1993:43, Politik mot arbetslöshet*.
- Westerlund O (1997), Employment opportunities, wages and interregional migration in Sweden 1970 – 89, *Journal of Regional Science* 37, 55 – 73.
- Widerstedt B (1998), Moving or staying? Job mobility as a sorting process, Doctoral Thesis, Department of Economics, Umeå University.

12. Juni 2005, 00:00 Uhr

VON SONJA BANZE

Schwedens versteckte Arbeitslose

Ökonom schätzt tatsächliche Quote auf 20 Prozent

Bislang war er nur ein unbekannter Gewerkschaftsökonom. Doch hat er es geschafft, für Aufruhr in Schweden zu sorgen. Denn das Wirtschaftssystem galt eigentlich als Vorzeigemodell. Linke wie SPD-Präsidiatsmitglied Andrea Nahles loben, daß dort der öffentliche Sektor ausgebaut wird, die Steuern hoch sind, die Arbeitslosenquote trotzdem niedrig ist. Offiziell gerade mal 5,8 Prozent sind ohne Job. Doch das wahre Ausmaß liegt bei horrenden 20 bis 25 Prozent. Sagt Jan Edling.

Jan wer? Edling war bis vor wenigen Tagen Angestellter bei der einflußreichen Gewerkschaft LO und arbeitete dort fünf Jahre an einer Studie über den Arbeitsmarkt des Landes. Als die dann fertig war, soll sich die als regierungsnah geltende Gewerkschaft angesichts des unschönen Ergebnisses geweigert haben, den Report zu veröffentlichen, so der Vorwurf des Ökonomen. Der kündigte kurzerhand, stellte sein Werk im Internet auf die Seiten des Think Tanks Timbro und bestimmte damit Schlagzeilen und Talkshows.

Daß auch in Schweden die wahre Arbeitslosigkeit höher ist, als die offizielle Statistik ausweist, war bereits bekannt. Zu den offiziell 220 000 Arbeitslosen kommen noch einmal rund 130 000, die derzeit in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stecken, berichtet etwa Klaus Papenbrock, Skandinavienexperte der Deutschen Bank. Er schätzt damit die Arbeitslosenquote auf gut zehn Prozent.

Doch Edling geht weiter. Er hält gut die Hälfte der 700 000 Schweden, die entweder über längere Zeit krankgeschrieben oder aber bereits in Frührente seien, in Wahrheit für arbeitslos. "Der Mangel an Arbeitsplätzen wird durch Krankschreibung und Frühverrentung kompensiert", schreibt er in seinem Bericht. Er schließt das aus dem Ergebnis seiner Untersuchung, daß in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit gleichzeitig auch Kranken- und Frühverrentungsstand besonders hoch seien. Hätte Edling recht, hätte fast jeder vierte Schwede im erwerbsfähigen Alter unfreiwillig keinen Job.

Und danach sieht es aus. "Es ist egal, welchen Namen man der Arbeitslosigkeit gibt", sagt David Rae, Skandinavienexperte bei der OECD. Er hält die 20-Prozent-Rate für "sicher realistisch".

Auch die Zahlen sprechen für Edling. 1997 waren nur 70 000 Schweden krankgeschrieben, was 1,5 Prozent der Erwerbsbevölkerung entspricht. Die Zahlen sind sprunghaft gestiegen. Derzeit sind es mehr als 200 000, also über fünf Prozent. DB-Research-Ökonom Papenbrock: "Der Krankenstand ist auf Rekordniveau, und es ist in der Tat gut möglich, daß hier Arbeitslosigkeit kaschiert wird."

Ähnliches gilt auch für das Thema Frühverrentung. Offiziell wird es in Schweden gefördert, bis zum Alter von 70 Jahren zu arbeiten, tatsächlich hören die Schweden wie auch die Deutschen deutlich früher auf zu arbeiten. 2002 gingen sie im Schnitt mit 63,1 Jahren in Rente, 2003 noch eher, mit 62,8. Die Zahlen sind laut Eurostat die jüngsten verfügbaren. "Das Renteneintrittsalter sinkt wieder", sagt Cornelia Sproß aus der Internationalen Abteilung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg.

Die Erkenntnisse des Ex-Gewerkschafters Edling kommen der seit 1994 amtierenden Schwedischen Arbeiterpartei (SAP) gar nicht recht. Denn eigentlich gilt deren Wirtschaftsbilanz als glänzend. Der Exportmotor läuft auf Hochtouren, die Investitionen der Industrie ziehen an, die Inflation liegt deutlich unter zwei Prozent, aus den einstigen Haushaltsdefiziten sind inzwischen Überschüsse geworden, das Bruttoinlandsprodukt wuchs vergangenes Jahr mit 3,5 Prozent, für dieses Jahr werden 2,5 bis drei Prozent erwartet. Doch ganz so klar ist das dann doch nicht alles. Ökonomen wie DB-Mann Papenbrock sind skeptisch, "wie nachhaltig" der Wachstumsschub ist. Und vor allem: "Am Arbeitsmarkt geht der Aufschwung bislang vorbei."

Der Regierung Persson war es zunächst gelungen, die Arbeitslosigkeit deutlich zu senken: von 9,9 Prozent Mitte 1997 auf 3,5 Prozent Ende 2001. Danach aber ging es aufwärts, zwischenzeitlich auf 6,6 Prozent. Und ein echtes Abwärts ist nach Einschätzung des schwedischen Industrieverbandes nicht in Sicht. Die fünf größten Industrieprojekte brachten bei einem Investitionsvolumen von 1,5 Milliarden Euro gerade mal 100 neue Jobs. Rechtzeitig zum Wahljahr 2006 will die Regierung ein neues Beschäftigungsprogramm auf den Weg bringen.

Swedish labor market policy

The long-term goal of the Swedish government's labor market policy is full employment. To achieve its declared target of an employment rate of 80 percent among those aged 20–64 it will be necessary to harness all the resources of the labor market, especially since the greatest problem in future years will be a shortage of people of working age.

A smoothly functioning labor market, combined with an efficient labor market policy, are important preconditions for both high economic growth and a successful social welfare policy. It should be possible to reduce unemployment somewhat (at present around 6 percent), but it will be some time before the target of 4 percent unemployment can again be reached.

The labor market situation

The Swedish labor market is still affected by the economic slump that prevailed during 2001–2003. Among other things, during 2003 the number of jobs fell by 10,000 compared to the year before. In 2004 the decline in jobs was twice as high. During both 2002 and 2003, the number of hours worked fell more than 1 percent, which means that GDP growth during these years was entirely attributable to productivity growth. The weak upturn in hours worked that occurred in 2004 was entirely due to calendar effects. However, the downturn in jobs was restrained by an increasing need for temporary employees to replace people on sick leave.

This was because the number of absences due to illness (sick leaves) rose very sharply for a number of years until the autumn of 2003, but then began to decline again. However, long-term sick leaves have remained at a high level and early retirements are still rising. Although in statistical terms, sick leaves thus boost the number of jobs and lower unemployment, they are a major problem in the labor market because in a longer perspective they often cause people to exit the labor market via early retirement, something that eventually undermines the labor supply.

Of people aged 20–64, during both 2003 and 2004 about 77 percent were employed. The Swedish government's target of 80 percent employment in this population by 2004 was thus not achieved, and by all indications it will be another several years

before this target can be achieved. A large proportion of today's population growth consists of people born outside Sweden and their employment level is comparatively low, since many of them are participating in Swedish language instruction and other training programs.

Unemployment has climbed significantly in recent years. During 2002, an average of 4.0 percent of the labor force was jobless, and by 2003 the level had risen to 4.9 percent. In 2004 the figure was 5.5 percent. The increase in unemployment was due to a weakening in the number of jobs as well as cutbacks in adult education, which caused a noticeable increase in the number of people in the labor force despite the many early retirements.

Today the Swedish economy is expanding. Exports rose sharply during 2004, especially in pharmaceuticals, transportation equipment and electrical/telecommunications products. The prolonged crisis in the latter sector is thus over, and the same can be said in principle about the information technology (IT) sector. This is because the upturn has gradually spread not only to all manufacturing fields but also to service sectors with close ties to manufacturing, which include IT activities. During 2005 the increase in exports is expected to slow, but instead capital spending in the manufacturing sector and housing construction are growing rapidly. Throughout the economic slump, the domestic market remained at a satisfactory level, thereby benefiting a number of private service sectors such as

Published by the Swedish Institute
May 2005 FS 6 y

More fact sheets can be found on
www.sweden.se/fact_sheets

Si.
Swedish Institute

the wholesale and retail trade. Local government (municipal plus county council) operations have been hard hit by cutbacks due to tight budgets and the number of local government positions is expected to shrink over the next few years. The *Riksdag* (Swedish Parliament) has thus decided to allot extra employment funding to municipalities and county councils during 2005–2006. For the labor market as a whole, however, during 2005 the number of jobs is expected to grow by 25,000 (of which 12,000 will be sabbatical year substitutes), which will lower unemployment to 5.1 percent. A great deal thus remains for labor market players to do before the government's 4 percent unemployment target can be achieved once again.

The structure of unemployment is somewhat different this time around than has been customary during an economic downturn. An unusually large proportion of today's unemployed have a university-level education. This is due to the recent crisis, especially in the IT and telecom industries, which have very well-educated employees. For the same reason, Sweden's three largest metropolitan regions – especially the Stockholm area – have experienced a sharp increase in unemployment, whereas predominantly rural “forest counties” have coped better this time, thereby narrowing regional differences somewhat. Now that the IT sector and other “growth industries” have again turned upward, however, the regional and socio-economical gaps in unemployment are expected to grow again.

For many years, unemployment among women has been somewhat lower than among men, and the gap today is about one percentage point. Among other things, this is related to major restructuring efforts aimed at improving efficiency in the manufacturing sector, where men are in the majority, and the expansion of public sector activities, where women predominate. Today, however, the difference has begun to shrink due to improved demand in manufacturing and cost-cutting in municipalities and county councils. As for employment level, however, men are better off mainly because women are pursuing studies to a greater extent than men. In 2003, 76 percent of men and 73 percent of women aged 16-64 were gainfully employed. The corresponding 2004 figures were 75 and 72 percent.

Due to weaker demand for labor, recruitment problems in the Swedish labor market have largely disappeared. In the public sector, where operations are funded only to a minor extent by user fees, employers have been forced to scale down the need for physicians, nurses, teachers and other professionals. As a result, the labor supply in these fields is perceived as less tight than previously. There are, nevertheless, still some shortages in several university-educated occupations in the health care system, and the labor market for teachers is largely balanced. However, today Sweden has a surplus of assistant nurses and health care attendants. In the business sector, there are still some shortages of workers with special skills in manufacturing and the construction industry. As the private labor market strengthens, there is again increasing demand for computer personnel and engineers, but no recruitment problems are yet on the horizon.

People without a full three-year upper secondary school education, or with outdated or no longer competitive skill sets, will continue to encounter great difficulties in getting into or staying in the labor market. There are also other large groups with labor market problems, such as immigrants and people with occupational handicaps. Aside from those who are unemployed, many of these people are participating in labor market training programs, are partially unemployed, have temporary jobs, are on sick leave, are job-seekers who are studying etc. In some cases, it may require very extensive training or rehabilitation efforts by the public Employment Service to help them become part of the labor market. However, it is necessary to take the greatest possible advantage of such labor resources, since the big problem in Sweden's future labor market will be a demographically based shortage of labor. Put differently, a shrinking

population of working-age people will have to support a growing number of retired people.

Labor market policy

Labor market policy has three principal tasks:

- To channel work to the unemployed and labor to employers
- To take steps to combat recruitment problems
- To take initiatives to help those who have difficulty obtaining work in the regular labor market.

The basis for this task is the activation and skills enhancement principle (*arbets- och kompetenslinjen*). This means that an unemployed person who cannot find work should primarily be offered training and, secondarily, a workplace trainee position or temporary job. Only when these alternatives have been exhausted should various forms of cash assistance be made available.

Sweden's government (Cabinet) and Parliament decide on the objectives, rule systems and financial framework of labor market policy. The Labor Market Administration (*Arbetsmarknadsverket*, AMV) is the public agency with overall responsibility for implementing this policy. The Administration includes the National Labor Market Board (*Arbetsmarknadsstyrelsen*, AMS) as well as a County Labor Board (*länsarbetsnämnd*) in each of 21 counties, the offices of the public Employment Service (*arbetsförmedling*) and the Work Life Services (*Arbetslivstjänster*).

Structure of labor market policy

The *Labor Market Administration* is responsible for the following activities:

- Facilitate and improve the match between supply and demand in various sectors of the labor market
- Skills enhancement programs as well as support for those who are having the greatest difficulty in the labor market
- Operational development, monitoring, oversight and financial control of the Employment Service, labor market policy programs and the unemployment insurance system
- Working Life Services

AMS works on behalf of Parliament and the government and reports to the Ministry of Industry, Employment and Communications (*Näringsdepartementet*). AMS' annual appropriation directive states its objectives, tasks, funding and how its money may be used. AMS makes decisions on overall issues, allocates resources and monitors the work of the County Labor Boards. AMS

has a Directorate which is appointed by the government and which includes the Director General of the Labor Market Board and representatives of Parliament, municipalities, the business community and employer and employee organizations.

The *County Labor Boards* have overall responsibility for labor market policy in each respective county. Each County Labor Board has an executive board consisting of the County Governor, who serves as Chairman; the County Employment Director, who heads the agency; and a maximum of nine other Board members. The County Labor Board should also have a Local Employment Services Committee (*Arbetsmarknadsnämnd*) in each municipality. This Committee should include representatives of the County Labor Board, the Employment Service, the municipality or municipalities included in its territory, the local business community and local trade unions. A majority of the Local Employment Service Committee's members are to be appointed by the municipality or municipalities included.

The *Employment Service offices* are the local organizations in charge of implementing labor market policy. There are about 300 publicly run employment offices. Most labor market policy resources are delegated to the local level, the Employment Service offices. The Employment Service is active in all 290 of Sweden's municipalities, which cover the entire area of the country.

AMS is in charge of the Internet services of the Swedish Employment Service (*Arbetsförmedlingen Internet*, www.ams.se). These services currently include the Job Bank, Job Seeker Bank, Temporary Worker Bank, Image and Artist Bank, information on occupations and training programs as well as general information on the labor market, forecasts and in-depth analyses of the job market situation. These Internet services are also accessible via customer workstations at all Employment Service offices.

Programs to encourage demand for labor and generate employment

The purpose of these programs is to maintain demand for labor during periods of weak demand. They also provide unemployed individuals with jobs and workplace experience that can make it easier for them to find a position in the regular labor market or provide the basis for choosing an occupation or training program.

The *recruitment incentive* is a labor market policy program that came into existence on January 1, 1998. The purpose of the incentive is to make it easier for long-term unemployed people registered

with the Employment Service to find jobs. It is aimed at encouraging employers to accelerate the hiring process. Recruitment incentive is a wage subsidy, in the form of a tax credit, paid to employers who hire the unemployed. The employee receives a wage or salary according to collective agreements.

There are general, extended and special recruitment incentives. These different types of subsidy may total SEK 350-1,000 per day. The amount is determined by how long the unemployed person has been registered as a job seeker as well as by age and participation in the activity guarantee program (see below).

Start-up grants are intended for job seekers who start their own business. The grant is intended to supplement the business owner's livelihood during the start-up period and may only be provided if the business is deemed likely to be financially viable and to provide lasting employment for the job seeker. The target group is unemployed individuals, people at risk of losing their jobs and people living in regional development areas. Those entitled to receive income-related benefits from an unemployment insurance fund receive "activity support" in an equivalent amount. Others receive SEK 223 per day. Start-up grants for business operations may not be provided for operations in the agricultural or transportation sector.

The *work experience program*. Unemployed people who are found to need a period of workplace training may join the program for up to six months, while receiving activity support. Those entitled to income-related benefits from an unemployment insurance fund receive activity support in an equivalent amount. Others receive SEK 223 per day. For certain participants, the employer pays a funding contribution, which goes toward financing the program.

Sweden's municipalities have signed agreements with the County Labor Boards to provide *municipal youth programs*. The purpose of these agreements is to ensure that municipalities assume responsibility for their unemployed youth under age 20. These programs are aimed at preventing long-term youth unemployment from emerging or continuing. The municipalities provide individually tailored programs in the form of work experience or training to prepare or facilitate these teenagers' entry into the regular labor market. Program participants receive compensation from the municipal government, which also decides on the amount of compensation.

The *youth guarantee* entitles municipalities to sign agreements to offer a full-time

activation program to unemployed people aged 20-24 who have been registered with the Employment Service for a long period, but have not managed to land a job or find a regular educational opening. The youth guarantee is intended to improve a young adult's chances of finding work or beginning studies and help him/her to achieve economic self-sufficiency at once or in the near future. The central government pays the municipality SEK 150 per day to cover the costs of each program participant. Young people who participate in the youth guarantee program can receive compensation in the form of activity support at the same rate as unemployment compensation, a development allowance of SEK 3,280 per month or a development allowance equivalent to social assistance. If the person is entitled to social assistance, a development benefit in the corresponding amount may be payable.

The purpose of the *Datortek* computer workshops/activity centers is to teach unemployed people how to use information technology in various occupations and activities. Participants learn about different kinds of software on a half-time basis, while taking part in labor market-oriented projects during the rest of their program time. Those entitled to receive income-related benefits from an unemployment insurance fund receive activity support in an equivalent amount. Others receive SEK 223 per day.

The *activity guarantee program* is for unemployed individuals who are, or risk becoming, long-term job seekers registered with the Employment Service. The activity guarantee is designed to considerably improve the opportunities for unemployed people to find jobs in the regular labor market. Participants receive intensive guidance in groups of 10-15 people, while having access to all the standard labor market policy programs. Each job seeker and his/her job counselor are expected to jointly work out an action plan. All activities are full-time. The job seeker participates in the activity guarantee program until he/she finds a job for more than six months, begins a regular course of studies or chooses to leave the program. Those who are eligible for income-related benefits from an unemployment insurance fund receive activity support in the same amount. Others receive SEK 223 per day.

Programs to influence labor supply

Programs to influence labor supply are aimed at creating a better match between available labor and the existing demand for labor. Over the past few years, these

programs have grown in importance. This is largely because accelerating changes in the labor market have underscored the need for individual training, skills and adaptability. The programs can target both individuals and companies.

Employment training is training provided for labor market policy reasons. Its aim is to counteract unemployment by influencing the labor supply. The idea is to offer job seekers training in occupations in which there is a shortage of labor, in order to foster economic growth. In the event of an economic downturn, job seekers can take advantage of their period of unemployment to train themselves for occupations in which the greatest increase in demand is expected once the economy recovers. Otherwise there is a risk that people will be squeezed out of the labor market during a recession, resulting in excess demand when the economy heats up again. In this way, employment training is part of the government's stabilization policy, since it counteracts inflationary wage increases that may easily result from a labor shortage. Employment training also promotes greater economic equality, since it aims primarily at people with a weak position in the labor market. In addition, to reduce gender segregation in the labor market, such programs should broaden the choice of training and occupations open to men and women. Program participants receive a grant equivalent to the unemployment benefit they would have been entitled to, but no less than SEK 240 per day for full-time employment training. Participants who are not eligible for such benefits receive SEK 143 per day.

Allowances for in-house training at companies are a form of financial subsidy to employers who train their own personnel. This subsidy may be available in connection with new recruitment, to adapt employee skills to changing technology or work systems, or as an alternative to layoffs.

People who are unemployed or at risk of becoming unemployed and who can find a job in another geographic area can apply for *relocation grants*. There are several types of grants. Job seekers invited for an interview in another locality can obtain compensation for travel expenses. *Commuting grants* are available to those who work in another locality and decide to commute there daily.

Programs for the occupationally handicapped

The purpose of these programs is to make it easier for occupationally handicapped people to get a job, while compensating

the employer for the extra expenses entailed in hiring a person with reduced work capacity.

Wage subsidies are a system of financial compensation to employers who hire someone with reduced work capacity. The employee should receive the same pay and other employment benefits as other people covered by collective bargaining agreements in that industry or by comparable agreements. The size of the grant is based on labor costs and employee work capacity. Initially, a wage subsidy may not run for more than one year. As a rule, wage subsidies are provided for a maximum of four years.

Occupationally handicapped people who cannot find jobs in the regular labor market can be offered a meaningful and stimulating *job at Samhall AB*, a wholly government-owned corporate group. Samhall has workplaces in localities throughout Sweden and produces goods and services that are demanded by the market. Its operations are partly financed by sales revenues and partly by government grants aimed at covering the extra costs it incurs, compared to other companies.

Unemployed people with socio-medical disabilities, severe and/or chronic mental illnesses or motor disabilities may also be offered jobs in the public sector as part of a form of support called *public sheltered employment*. The terms covering these grants largely follow the above-described rules for wage subsidies.

The government also subsidizes *work aids* for the occupationally handicapped when they are newly hired. This may consist of equipment that they need at the workplace to enable them to perform their job. Another form of support is grants to cover the wages of *personal assistants*.

These grants are paid to the employer, who assigns personnel to provide special help to occupationally handicapped co-workers.

Grants for personal assistants may also be paid to business owners. In addition, *business grants* are available to enable an occupationally handicapped person to start a company.

Cash benefits for the unemployed

The unemployment insurance system in Sweden consists of basic insurance and voluntary, income-related insurance.

Cash benefits to the unemployed are disbursed by 37 societies that administer unemployment insurance funds. Each society is ordinarily affiliated with one or more trade unions.

To apply for income-related unemployment benefits from a society, a person must have been a member for at least 12 months immediately before becoming unemployed and must have held paid employment for at least six months. The applicant must be unemployed and registered with the Employment Service as a job seeker. Another requirement is that the person participates in the drafting of an individual action plan and is prepared to accept an offer of work or participate in a labor market program.

The unemployment insurance system pays 80 percent of previous income up to a maximum of SEK 680 per day (five-day week). However, a person who has had an income that results in an income-related benefit exceeding SEK 680 per day is paid an income-related benefit up to a maximum of SEK 730 per day during the first 100 days of a benefit period. A person who has permanent part-time employment will nevertheless be paid a daily allowance up to a maximum of SEK 730 during no more than 20 calendar weeks within the first 100 days of a benefit period. Unemployment benefits are payable for a maximum of 300 days. Before a person may receive benefits during each period of unemployment, there is a five-day waiting period.

An unemployed person who is not a member of an employment insurance society or has not belonged to any for 12 months may apply for a basic benefit of SEK 320 per day. Again, applicants for the basic benefit must have held paid work for at least six months and must be registered with the Employment Service. Under certain circumstances, a person may also apply for the basic benefit after completion of studies.

To become a member of an unemployment benefit society, a person must be gainfully employed on the date of application. The admission requirement is that the person has worked at least 17 hours per week during four out of five consecutive weeks. As an alternative, the job applicant may have fulfilled the student requirement.

Sabbatical years

Starting in 2005, Sweden is introducing a sabbatical year system throughout the country. The purpose of a sabbatical year is to give an employee an opportunity for recreation, skills enhancement or starting his/her own business, while giving an unemployed individual the chance to build up a stronger position in the labor market by working as a substitute for the person taking a sabbatical year. Those who are employed as substitutes during a sabbatical must be registered with the Employment Office as unemployed. The Employment Office should primarily recommend people who are chronically unemployed, occupationally handicapped or immigrants for such substitute positions.

A person on a sabbatical leave receives an allowance equivalent to 85 percent of what he/she would have received in unemployment benefit if unemployed, but no less than SEK 320 per day.

SEK 1 (SWEDISH KRONA) = EUR 0.11 OR
USD 0.13 OR GBP 0.07

This text is published by the Swedish Institute and can also be found on www.sweden.se. It may not be reused without prior consent from the Swedish Institute. To obtain permission to use the text, please contact: webmaster@sweden.se. Photos or illustrations may not be used in other contexts.

The Swedish Institute (SI) is a public agency established to disseminate knowledge about Sweden abroad. It produces a wide range of publications, in several languages, on many aspects of Swedish society. For further information: www.si.se, www.swedenbookshop.com.

Further information about Sweden: www.sweden.se (Sweden's official Internet portal) or the Swedish embassy or consulate in your country.
Swedish Institute, Box 7434, SE-103 91 Stockholm, Sweden. Office: Skeppsbron 2, Stockholm. Phone: +46 8 453 78 00. E-mail: si@si.se.
Web: www.si.se

Lebenslauf

Persönliche Daten

Name:	Anne-Kathrin Draeger
Geburtsdatum:	17. Februar 1983
Geburtsort:	Zossen
Staatsangehörigkeit:	deutsch
Familienstand:	ledig

Studium

seit April 2006	Studium an der J.-W. Goethe Universität Frankfurt a. M. Magister: Politologie, Soziologie, Skandinavistik Beendigung des Studiums: voraussichtlich Januar 2009
Aug. 2005 – Dez. 2005	Auslandssemester an der Universität Lund, Schweden
Okt. 2003 – Juli 2005	Studium an der Ruprecht-Karls Universität Heidelberg Magister: Politologie, Soziologie

Schul Ausbildung

Juni 2002	Allgemeine Hochschulreife (2,2)
Aug. 1999 – Juni 2002	Marie-Curie-Gymnasium Ludwigsfelde, Brandenburg
Aug. 1995 – Juli 1999	Goethe-Gymnasium Trebbin, Brandenburg
Sep. 1989 – Juli 1995	Grundschule Märkisch-Wilmersdorf, Brandenburg